



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 06

Bogotá, D. C., jueves, 4 de febrero de 2021

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 493 DE 2021 CÁMARA,

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

Bogotá D.C. 16 de diciembre de 2020

Doctor

Jorge Humberto Mantilla Serrano

Secretario General

Cámara de Representantes

Capitolio Nacional

Ciudad

Asunto: Radicación proyecto de ley "Por medio de la cual se regulan los productos de administración de nicotina sin combustión, incluidos cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado y se dictan otras disposiciones."

Doctor Mantilla:

De la manera más atenta y en armonía con lo estipulado en los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992, presento a consideración de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se regulan los productos de administración de nicotina sin combustión, incluidos cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado y se dictan otras disposiciones", iniciativa legislativa que cumple las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagradas en el artículo 145 de la citada Ley.

Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 del Reglamento del siguiente Proyecto:

Proyecto de ley No. ___ 2020

POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA SIN COMBUSTIÓN, INCLUIDOS CIGARRILLOS ELECTRÓNICOS Y PRODUCTOS DE TABACO CALENTADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto regular los Productos de Administración de Nicotina sin Combustión (PANSNC), incluyendo los Cigarrillos Electrónicos (CE) y los Productos de Tabaco Calentado (PTC), así como implementar la política pública de reducción de riesgos y daños al incluirla en el consumo de nicotina.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para efectos de esta ley, adóptense las siguientes definiciones:

PANSNC: Productos de Administración de Nicotina sin Combustión. Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, entiéndase que son PANSNC los Producto de Tabaco Calentado (PTC), los Cigarrillos Electrónicos (CE), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN).

CE: Cigarrillos Electrónicos dispositivo con una tecnología electrónica que se comercializa en forma individual o en forma conjunta con otros bienes y/o componentes (tales como, por ejemplo, baterías y cargadores), y que se utiliza como un sistema para calentar una Solución Líquida Contenedora de Nicotina (SLCN) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar en la atmósfera un vapor contenedor de nicotina que puede inhalarse para entregar al cuerpo humano, vía pulmonar, dosis controladas de nicotina. Incluye los Cigarrillos Electrónicos de múltiples usos y aquellos de usos limitados, reducidos y/o desechables.

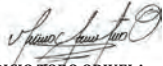

SEAN: Los sistemas electrónicos con administración de nicotina. Son cigarrillos electrónicos.

SSSN: Sistemas similares sin nicotina. Son cigarrillos electrónicos sin nicotina.

<p>Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT). Dispositivo con una tecnología electrónica que se comercializa en forma individual o en forma conjunta con otros bienes y/o componentes (tales como, por ejemplo, baterías y cargadores), y que se utiliza como un sistema para calentar Producto de Tabaco Calentado (PTC) a temperaturas inferiores a la temperatura de combustión, para liberar en la atmósfera un aerosol contenedor de nicotina que puede inhalarse para entregar al cuerpo humano, vía pulmonar, dosis controladas de nicotina. Incluye los SCT de múltiples usos y aquellos de usos limitados, reducidos y/o desechables.</p> <p>Producto de Tabaco Calentado (PTC). Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, entiéndase por Producto de Tabaco Calentado (PTC), aquella cantidad sólida de tabaco elaborado o de mezcla con tabaco, medida en gramos, contenida en los productos que, sin importar su forma de presentación, se comercializan para ser objeto de calentamiento controlado sin generar combustión para liberar vapores y/o aerosoles inhalables, entregando dosis controladas de nicotina al consumidor.</p> <p>SNUS: Es todo producto del tabaco destinado a ser chupado y para cuya fabricación se utiliza tabaco picado no fermentado, sometido a un proceso de pasteurización y que puede o no, incluir como ingredientes agua, sal y sustancias saborizantes o aromatizantes. Es un producto de Tabaco Oral Bajo en Nitrosaminas.</p> <p>Reducción de riesgos y daños: Todas las acciones en salud encaminadas a minimizar las consecuencias negativas previas, concomitantes y posteriores al consumo de sustancias psicoactivas dirigidas a personas mayores de edad consumidoras que no pueden o no quieren dejar de usar nicotina tendientes a mejorar su calidad de vida.</p> <p>Nicotina: (S)-3-(1-metilpirrolidin-2-il) piridina, ya sea que se extraiga del Tabaco o de cualquier otra especie vegetal que la contenga, o sus sucedáneos producidos artificialmente. Comprende a la sustancia ya sea que naturalmente se encuentre en un producto de tabaco, o como ingrediente de un Producto Alternativo, sea en forma de nicotina base o de sales nicotínicas.</p> <p>Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN): para efectos de lo dispuesto en esta Ley, entiéndase por Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN), aquella cantidad de fluidos líquidos, medida en mililitros, cualquiera que sea su forma presentación, que contengan, entre otras sustancias, dosis controladas de nicotina y que, al calentarse controladamente sin generar combustión mediante SCT, CE, SEAN y/u otros PANSC, entregan dosis controladas de nicotina en forma de vapores y/o aerosoles inhalables.</p>	<p>Equipos: Los aparatos eléctricos o electrónicos de uso personal, incluyendo componentes, aditamentos, depósitos y accesorios, que producen vapor que aspira el usuario a través de una boquilla mediante el calentamiento de un producto de inhalación.</p> <p>Para efectos de esta Ley, los Equipos, incluyendo componentes, aditamentos, depósitos y accesorios, no constituyen productos del tabaco ni Productos Alternativos, siéndoles aplicables las normas contenidas en este ordenamiento que expresamente los consideren, así como aquellas disposiciones reglamentarias y normas oficiales que pudieran serles aplicables.</p> <p>Emisión: Es la sustancia producida y liberada durante el proceso de consumo de los Productos Alternativos que regula este ordenamiento. Los Productos de Tabaco para Calentar y líquidos de vapeo, las sustancias que se producen y liberan con motivo de su calentamiento y vaporización. En el caso de productos del tabaco y Productos Alternativos para uso oral, se entiende como todas las sustancias liberadas durante el proceso de mascado o chupado. Finalmente, en el caso de Productos Alternativos para uso nasal, son todas las sustancias liberadas durante el proceso de inhalación o aspiración;</p> <p>Vapor: El humo que se desprende del extremo ardiente de un cigarrillo o de otros productos de tabaco generalmente en combinación con el humo exhalado por el fumador.</p> <p>Vapear: El acto de inhalar y exhalar el aerosol generado por un dispositivo SEAN, SSSN y/o PTC.</p> <p>Paquete: Es el envase o la envoltura en que se vende o muestra un producto un Producto Alternativo para su venta al público, incluida la caja o cartón que contiene cajetillas más pequeñas o la que contenga el envase o recipiente de un producto líquido, heats, bolsas de snus, gotas o cualquier sustancia que contenga nicotina.</p> <p>Producto Alternativo: Los productos alternativos de administración de nicotina que comprenden cualquier producto de consumo que, no siendo un producto del tabaco y sin que exista combustión del producto, permita a quien lo utiliza consumir nicotina por cualquier método, ya sea por la aspiración del vapor que genere su calentamiento, o bien al chuparlo, mascararlo, inhalarlo o administrarlo vía oral incluyendo en forma enunciativa a los líquidos de vapeo, productos orales, nebulizadores e inhaladores.</p>
<p style="text-align: center;">CAPITULO I.</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES SOBRE LA VENTA DE PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA A MENORES DE EDAD.</p> <p>ARTÍCULO 3. PROHIBICIÓN DE VENDER PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA A MENORES DE EDAD. Prohíbese la venta y/o entrega bajo cualquier título de PANSC, SCT y SLCN a menores de edad. Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras y/o dispensadores mecánicos de PANSC, SCT y/o SLCN en lugares y/o puntos de venta en los cuales haya libre acceso de los menores de edad.</p> <p>El vendedor debe garantizar que los PANSC, SCT y/o SLCN no sean accesibles al público, desde los estantes de exhibición. Todas las SLCN deben contar con un sistema de apertura a prueba de niños. Se prohíbe la fabricación, importación y comercialización de dulces, refrigerios o juguetes que tengan forma de PANSC. También se prohíbe la fabricación, importación y comercialización de PANSC que sean semejantes a dulces, refrigerios o juguetes.</p> <p>PARÁGRAFO 1. Es obligación de los vendedores y expendedores de PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina indicar bajo un anuncio claro y destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta la prohibición de la venta de productos de administración de nicotina y sin nicotina a menores de edad.</p> <p>Este anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas o fundaciones de empresas; ni empleará logotipos, símbolos, juegos de colores, que permitan identificar alguna de ellas.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Las autoridades competentes realizarán procedimientos de inspección, vigilancia y control a los puntos de venta, local, o establecimientos con el fin de garantizar el cumplimiento de esta disposición.</p> <p>PARÁGRAFO 3. Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos de dispositivos, cartuchos, heats y líquidos de PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina en lugares y puntos de venta en los cuales hay libre acceso de los menores de edad.</p> <p>Se debe garantizar que los productos de administración de nicotina, cartuchos, líquidos, bolsas y otros productos no sean accesibles desde los estantes al público sin ningún tipo de control.</p>	<p>ARTÍCULO 4. Se prohíbe la fabricación y comercialización de alimentos dulces, refrigerios, juguetes u otros objetos que tengan forma de productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina que puedan resultar atractivos para los menores.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II.</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES PARA PREVENIR EL CONSUMO DE PRODUCTOS PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS Y OTROS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN ORAL DE NICOTINA EN MENORES DE EDAD Y POBLACIÓN NO FUMADORA Y ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DEL RIESGO Y EL DAÑO DEL CONSUMO DE PRODUCTOS DE INHALACIÓN COMBUSTIBLE.</p> <p>ARTÍCULO 5. POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA DE CONTROL DE CONSUMO DE NICOTINA. El Ministerio de Salud y Protección Social formulará, aplicará, actualizará periódicamente y revisará estrategias, planes y programas nacionales multisectoriales integrales de control del uso y consumo de productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina a la población en general, correspondientes a la política de salud pública que se haya estipulado e implementarán estrategias para propender por la eliminación y reducción de consumo de nicotina por combustión y revisar las alternativas que la ciencia proporcione para la reducción del riesgo y el daño para las personas mayores de edad que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina.</p> <p>El Ministerio de Salud y Protección Social diseñará e incorporará dentro del Plan Nacional de Salud Pública, las estrategias y acciones para identificar y promover la atención y demanda de servicios de cesación del consumo de productos de inhalación por combustión y/o la orientación a los ciudadanos a estrategias o productos de riesgo reducido que minimicen o supriman los impactos del consumo de productos de inhalación por combustión.</p> <p>ARTÍCULO 6. PARTICIPACIÓN DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROCOLOMBIANAS. El Ministerio de Salud y Protección Social promoverá la participación de las comunidades indígenas y afrocolombianas en la elaboración, implementación y evaluación de programas de control al consumo de productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina con énfasis en la prevención del consumo de nicotina a menores de edad.</p> <p>ARTÍCULO 7. CAPACITACIÓN A PERSONAL FORMATIVO. El Ministerio de Salud y protección social, formulará y promulgará los programas, planes y estrategias</p>

<p>encaminados a capacitar sobre las estrategias de eliminación y reducción de consumo de nicotina y productos con combustión de tabaco; así como estrategias de reducción de riesgos y daños vigentes a personas tales como: Profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, asistentes sociales, profesionales de la comunicación, educadores, así como a los servidores públicos en general sobre las consecuencias del consumo de nicotina, así como los riesgos y consecuencias de los distintos métodos de consumo, de acuerdo con la evidencia científica disponible.</p> <p>ARTÍCULO 8. INCLUSIÓN DEL ENFOQUE DE REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS EN LAS OFERTAS DE ATENCIÓN FRENTE AL CONSUMO DE NICOTINA. Se incluirán en todas las acciones orientadas a controlar, reducir y cesar el consumo de nicotina el enfoque de reducción de riesgos y daños que en ningún caso reemplazará la estrategia de prevención y cesación del consumo de tabaco, sino que las complementará como una opción de abordaje reconocidas en la ley, planes de desarrollo y políticas públicas como una estrategia para reducir los impactos negativos del consumo en aquellas personas adultas que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina.</p> <p>ARTÍCULO 9. PARTICIPACIÓN Y DERECHOS DE LAS PERSONAS CONSUMIDORAS. El Gobierno nacional deberá establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación amplia y suficiente de las personas consumidoras de nicotina ya sea por combustión o sin esta en el diseño, implementación y evaluación de programas y proyectos enfocados en la prevención, reducción de riesgos y daños, y cesación del consumo. Ninguna acción para tratar el consumo de nicotina debe ir en contra de la voluntad de las personas consumidoras, y debe contar con la aprobación explícita previo conocimiento de las consecuencias de dicha alternativa.</p> <p>ARTÍCULO 10. PROGRAMAS EDUCATIVOS PARA EVITAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS SEAN, SSSN y PTC, SNUS Y OTROS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN ORAL DE NICOTINA Y PROCURAR EL ABANDONO DEL CONSUMO DE PRODUCTOS POR COMBUSTIÓN. Los adultos deberán recibir los conocimientos y asistencia institucional educativa bajo los principios de salud pública sobre los efectos adversos del consumo de nicotina, así como de la incidencia de enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad debidas al consumo de productos de inhalación por combustión y a la exposición del humo de estos productos, tanto de las personas que los consumen como de los que están a su alrededor. Para esto el Ministerio de Salud fijará las pautas que se adoptarán en los programas de educación y difusión para la prevención del consumo de nicotina por combustión, dispositivos sin combustión u otras formas.</p> <p>ARTÍCULO 11. PROGRAMAS DE EDUCACIÓN PREVENTIVA EN MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN A CARGO DE LA NACIÓN. La Comisión Nacional de Televisión</p>	<p>destinará en forma gratuita y rotatoria espacios para la utilización por parte de las entidades públicas y Organizaciones No Gubernamentales, orientados a la emisión de mensajes de prevención del consumo de productos de administración de nicotina, en los horarios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción, en los espacios legalmente reservados para uso estatal. De igual manera se deberá realizar la destinación de espacios que estén a cargo de la Nación para la difusión del mismo tipo de mensajes por emisoras radiales.</p> <p>ARTÍCULO 12. OBLIGACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Corresponde a los Gobernadores y alcaldes y a las Secretarías Departamentales, Distritales y Municipales de Salud lo siguiente:</p> <p>a) Difundir, en el ámbito de su jurisdicción, las medidas establecidas en la presente ley;</p> <p>b) Desarrollar, dentro de la red de Instituciones Prestadoras de Salud, campañas de educación sobre los efectos nocivos del consumo de productos de inhalación por combustión; y sobre los efectos nocivos y las estrategias de reducción de daño que pueden ayudar a este grupo de ciudadanos a minimizar los daños causados por el consumo del tabaco.</p> <p>ARTÍCULO 13. CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN DE REDUCCIÓN DE DAÑOS PARA ADULTOS FUMADORES QUE DESEAN REDUCIR EL DAÑO DEL TABAQUISMO O EL CONSUMO DE NICOTINA. Será responsabilidad del Gobierno Nacional, apoyados en las organizaciones de sociedad civil, la comunidad científica y la academia, implementar campañas de información y educación a la población sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco o la exposición al humo de tabaco ambiental. De la misma manera se deberán incorporar pautas de información y educación relativas a los métodos alternativos de consumo que no incluyen combustión, de acuerdo con políticas de reducción de riesgos y daños que puedan ayudar a los fumadores a disponer de alternativas del consumo de nicotina que no utilicen combustión.</p> <p>Para poner en práctica las acciones de las campañas para la promoción de la reducción de riesgos y daños del tabaquismo, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:</p> <p>La generación y la evaluación de toda la evidencia científica disponible sobre los efectos del consumo de nicotina a través de las diversas formas que existan, diferenciando los particulares riesgos que cada una implique.</p> <p>La educación a la familia para prevenir el consumo de nicotina por parte de niños y adolescentes;</p>
<p>La cooperación científica, técnica, jurídica y prestación de asesoramiento especializado.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO III.</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD Y EMPAQUETADO DEL PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN CON Y SIN NICOTINA.</p> <p>ARTÍCULO 14. EMPAQUETADO Y ETIQUETADO. El empaquetado y etiquetado de productos de productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina no podrán a) ser dirigidos a menores de edad o ser especialmente atractivos para estos; b) sugerir que vapear tiene efectos positivos o que de alguna manera sean seductores, positivos o beneficios por su consumo; c) contener información que no sea respaldada por la evidencia científica.</p> <p>PARÁGRAFO 1. En todos los productos de administración de nicotina, se deberá expresar clara e inequívocamente, en la imagen o en el texto, según sea el caso y de manera rotativa y concurrente frases de advertencia y pictogramas que adviertan que diga: "Este es producto contiene nicotina. La nicotina es una sustancia que genera dependencia". También debe indicar que este tipo de productos no es para consumo de menores de edad, personas no fumadoras, mujeres en estado de embarazo o personas con problemas cardiovasculares, esta reglamentación será vigilada por el Ministerio de la Protección Social. El Ministerio establecerá las pautas necesarias para que resulten aplicables a los PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina todas las normas y lineamientos vigentes sobre lucha contra el tabaquismo y consumo de nicotina.</p> <p>En los empaques de productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina comercializados en el país, dichas frases de advertencia y pictogramas deberán aparecer en las superficies en una de las dos (2) caras principales, ocupando por lo menos el 30% del área de la cara.</p> <p>PARÁGRAFO 2. Todas las cajas y empaques de productos de administración con y sin nicotina utilizados para la entrega del producto al consumidor final, importados para ser comercializados en Colombia deberán incluir estas mismas condiciones.</p> <p>El Ministerio de la Protección Social dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará lo necesario para el cumplimiento de la presente disposición.</p>	<p>PARÁGRAFO 3 Prohíbese la publicidad de productos de administración de nicotina sin combustión, incluidos PANSC, SCT y SLCN SEAN, SSSN y PTC, SNUS en los parámetros equiparables a las prohibiciones vigentes para los productos de tabaco.</p> <p>PARÁGRAFO 4. Se interpreta para todos los efectos el término promoción de conformidad con la definición contenida en el numeral 10 del artículo 5 del Estatuto del Consumidor.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. Se concede un plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley para aplicar el contenido de este artículo.</p> <p>ARTÍCULO 15. CONTENIDO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DIRIGIDOS AL PÚBLICO EN GENERAL. Ninguna persona natural o jurídica, de hecho, o de derecho podrá promocionar productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina en radio, televisión, cine, medios escritos como boletines, periódicos, revistas o cualquier documento de difusión masiva, producciones teatrales u otras funciones en vivo, funciones musicales en vivo o grabadas, video o filmes comerciales, discos compactos, discos de video digital o medios similares en horarios de audiencia de menores de edad. Estas restricciones se aplicarán en los parámetros equiparables a las prohibiciones vigentes para los productos de tabaco</p> <p>ARTÍCULO 16. PUBLICIDAD EN VALLAS Y SIMILARES. Se prohíbe a toda persona natural o jurídica la fijación de vallas, pancartas, murales, afiches, carteles o similares móviles o fijos relacionados con la promoción de productos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina a los cuales tengan acceso los menores de edad. Estas restricciones se aplicarán en los parámetros equiparables a las prohibiciones vigentes para los productos de tabaco</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO IV</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES PARA REGULAR LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN Y PATROCINIO DE PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA.</p> <p>ARTÍCULO 17. FORMACIÓN E INFORMACIÓN A CONSUMIDORES ADULTOS. Se podrá brindar a toda persona adulta consumidora de nicotina la información necesaria de todos los medios de cesación tabáquica y de consumo de métodos para reducción de riesgos y daños de nicotina, tanto sus riesgos para que opten por la opción que consideren más adecuada. Esta formación e información no podrá efectuarse por medios masivos ni formas indiscriminadas, pues deberá estar dirigida exclusivamente</p>

<p>a consumidores actuales, y de ninguna manera podrá dirigirse a públicos en general ni a personas no consumidoras para inducirlos a iniciarse en el consumo.</p> <p>ARTÍCULO 18. REGULACIÓN DEL PATROCINIO DE EVENTOS. PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina se prohíbe el patrocinio de eventos en las mismas condiciones de prohibición de patrocinio por parte de productos de tabaco vigentes en la regulación actual.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO V</p> <p style="text-align: center;">DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS NO FUMADORAS FRENTE AL CONSUMO DE TABACO.</p> <p>ARTÍCULO 19. DERECHOS DE LAS PERSONAS NO VAPEADORAS O QUE CALIENTAN TABACO. Constituyen derechos de las personas no vapeadoras, entre otros, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Respirar aire puro, y libre del aerosol de los PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos. 2. Exigir que se respeten sus derechos, y se impida el uso de los dispositivos PANSC, SCT, SLCN SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos en sitios en donde su consumo se encuentre prohibido por la presente ley, así como exigir del propietario, representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo negocio o establecimiento, se comine al o a los autores de tales conductas a suspender de inmediato el consumo de los mismos. 3. Acudir ante la autoridad competente en defensa de sus derechos como no vapeador y a exigir la protección de los mismos. 4. Exigir la publicidad masiva del uso adecuado de estos dispositivos en los lugares asignados en esta ley, así como la divulgación de la prohibición de venta de estos dispositivos a menores de edad. 5. Informar a la autoridad competente el incumplimiento de lo previsto en la presente ley. <p>ARTÍCULO 20. REGULACIÓN DE LOS ESPACIOS DONDE SE PUEDEN USAR LOS DISPOSITIVOS DE ADMINISTRACIÓN CON Y SIN NICOTINA. Regúlese los espacios en</p>	<p>los cuales se pueden usar los productos de administración con y sin nicotina en los lugares señalados en el presente artículo.</p> <p>Prohíbese el uso de estos dispositivos en lugares en donde haya presencia de menores de edad tales como: restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cibercafés, zonas comunales y áreas de espera o cualquier otro lugar donde haya presencia de menores de edad.</p> <p>Podrá permitirse el uso de estos dispositivos en lugares de uso exclusivo de mayores de edad tales como: bares, restaurantes, tiendas, tiendas especializadas de productos de administración con y sin nicotina, ferias, festivales, discotecas, hoteles, ferias, pubs, casinos, eventos de manera masiva en los cuales solo asistan exclusivamente mayores de edad, disponiendo de áreas exclusivas, delimitadas e identificadas para tal fin. Para ello el establecimiento o evento deberá asignar zonas exclusivas para el uso de estos dispositivos de tal manera que no vulnere los derechos a las personas que no usen este tipo de dispositivos. El Ministerio de Salud definirá las condiciones que deberán tener estas áreas, de acuerdo con la evidencia científica disponible.</p> <p>Prohíbese el uso de estos dispositivos en:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Los interiores de entidades de salud. b) en el interior de las instalaciones de instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles. c) Museos y bibliotecas. d) Los establecimientos donde se atienden a menores de edad. e) Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar, mixto. f) Dentro de las instalaciones de entidades públicas y áreas de atención al público y salas de espera de cualquier entidad pública y privada. g) Dentro de las instalaciones privadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios, se podrá usar estos dispositivos si los propietarios han asignado alguna zona para sus empleados o clientes en donde no vulnere los derechos de las personas no vapeadoras. g) Áreas en donde los productos de administración con y sin nicotina generen un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables, tal como estaciones
<p>de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares.</p> <p>h) Espacios deportivos y culturales.</p> <p>PARÁGRAFO. Las autoridades sanitarias vigilarán el cumplimiento de este artículo, en coordinación con las autoridades de policía y demás autoridades de control.</p> <p>ARTÍCULO 21. OBLIGACIONES. Los propietarios, empleadores y administradores de los lugares a los que hace referencia el artículo 16 tienen las siguientes obligaciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Velar por el cumplimiento de las habitaciones de espacios, restricciones y prohibiciones establecidas en la presente ley con el fin de proteger los derechos de las personas no vapeadoras; b) Fijar en un lugar visible al público por medio de avisos si en el lugar está permitido el uso de estos dispositivos y la señalización respectiva que indique el lugar en donde se pueden utilizar. c) Adoptar medidas específicas razonables a fin de disuadir a las personas de que usen estos dispositivos en el lugar, tales como pedir a la persona que no vapee, interrumpir el servicio, pedirle que abandone el local o ponerse en contacto con la autoridad competente. <p style="text-align: center;">CAPITULO VI</p> <p style="text-align: center;">SUMINISTRO DE INFORMACIÓN</p> <p>ARTÍCULO 21. NOTIFICACIÓN PARA LA FABRICACIÓN E IMPORTACIÓN. Toda persona natural o jurídica que fabrique o importe PANSC al territorio nacional, deberá informar al Ministerio de Salud y Protección Social lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La naturaleza, los componentes, ingredientes y los contenidos de los PANSC, sin perjuicio de la reserva de la información sujeta a secretos industriales protegidos por la ley o sujeta a derechos de propiedad industrial y/o intelectual. b) Las medidas tomadas en materia de seguridad de los productos, incluidas aquellas relativas a evitar los riesgos de fugas que conduzcan a un contacto cutáneo con las SLCN, o a explosiones de los dispositivos. 	<ol style="list-style-type: none"> c) Las medidas tomadas para evitar que los PANSC entreguen dosis elevadas de nicotina que excedan los límites y las tolerancias medias del cuerpo humano. <p>Parágrafo. La notificación de la que trata este artículo deberá hacerse por una sola vez al momento de efectuar la primera importación o fabricación, salvo que las características del producto cambien, en cuyo caso la notificación deberá realizarse nuevamente, incluyendo la información sobre las características cambiadas.</p> <p>ARTÍCULO 22. RESTRICCIONES A LAS CONDICIONES DE COMERCIALIZACIÓN DE PANSC: Los fabricantes, importadores y comercializadores de PANSC deberán dar cumplimiento a las siguientes condiciones de comercialización</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Prohíbese la divulgación de información falsa, equívoca o engañosa en alguna otra forma, o que pueda crear una impresión errónea con respecto a las características, efectos para la salud, riesgos o emisiones de los PANSC. Todos los mensajes sobre el riesgo para la salud de dichos productos deberán estar respaldado por evidencia científica sólida. Prohíbese la comunicación que induzca al consumo aludiendo a que los PANSC contienen vitaminas, cafeína y/o taurina. b) Prohíbese todo tipo de publicidad, información, exhibición o presentación de los PANSC a menores de edad. c) Los fabricantes, importadores y comercializadores de PANSC velarán porque la información de los mismos se dirija únicamente a población fumadora o usuarios de PANSC. d) Prohíbese la difusión de publicidad de PANSC a través de medios masivos de comunicación, incluidos radio y televisión. e) Prohíbese la comercialización de PANSC por canales virtuales o a distancia a menores de edad, o mediante aquellos que no puedan garantizar la identidad y mayoría de edad del comprador. Los comerciantes deberán soportar anuncios claros y visibles que garanticen la información prohibitiva en sus páginas web o aplicaciones digitales, y deberán implementar procedimientos adecuados para la verificación de la mayoría de edad de sus compradores <p>ARTÍCULO 23. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN. Todos los fabricantes e importadores de PANSC que comercialicen sus productos en el territorio nacional, deberán presentar anualmente al Ministerio de Salud y Protección Social, al Instituto Nacional de Salud y al Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud, un informe en donde se relacione la siguiente información:</p>

<p>a) Los cambios en la naturaleza, los componentes, ingredientes y los contenidos de los PANSC informados al Ministerio de Salud y Protección Social en los términos del artículo 6º de esta Ley.</p> <p>b) Un listado de los estudios científicos relevantes sobre los efectos favorables o desfavorables en la salud relativos al uso de los PANSC.</p> <p>Parágrafo. La información de la que trata este artículo, salvo estipulación legal contraria, está sujeta a reserva y confidencialidad, y su uso será exclusivo de las entidades a quienes está destinada.</p> <p>ARTÍCULO 24 INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN. El Ministerio de Salud y Protección Social, rendirá informes públicos anuales sobre los riesgos para la salud pública de los PANSC en comparación con el uso de los productos de tabaco combustibles y basados en evidencia científica completa y actualizada. Dichos informes incluirán estudios asociados con los efectos del consumo dual y deberán incluir propuestas sobre las estrategias y metodologías que pueden seguirse para implementar campañas de educación sobre los efectos por el consumo de PANSC, el incentivo a la cesación de productos de tabaco y la reducción de riesgo en tabaquismo.</p> <p>Con base en dicho informe, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá estructurar estrategias, planes y programas nacionales integrales sobre el consumo de PANSC.</p> <p>ARTÍCULO 25. EMPAQUETADO Y ETIQUETADO. Todos los PANSC deberán contener la siguiente advertencia, la cual deberá ocupar el 30% de la cara principal frontal del empaquetado correspondiente: "Este producto contiene nicotina, es adictivo y es nocivo para la salud. Prohíbese la venta a menores de edad".</p> <p>El empaquetado de los PANSC estará sujeto también a las restricciones establecidas en el artículo 22 de la presente Ley.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO VII</p> <p style="text-align: center;">REGLAMENTACIÓN DE IMPORTACIÓN DE LÍQUIDOS, BOLSAS DE SNUS, LÍQUIDOS ORALES CON NICOTINA O CUALQUIER OTRO PRODUCTO ALTERNATIVO DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA</p> <p>ARTICULO 26 Para garantizar la calidad de los productos alternativos de administración de nicotina que ingresan al país y que se fabrican o se lleguen a fabricar</p>	<p>dentro de territorio colombiano tales como SEAN, SSSN y PTC, SNUS, los líquidos, bolsas de snus, líquidos orales con nicotina o cualquier otro producto alternativo de administración de nicotina se deberá:</p> <p>Parágrafo 1. En caso de importación de líquidos, bolsas de snus, líquidos orales con nicotina o cualquier otro producto alternativo de administración de nicotina que ingresen al país del exterior por parte de los empresarios y distribuidores deberán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN tendrá la responsabilidad de generar una partida arancelaria especial para los SEAN, SSSN y PTC, SNUS, los líquidos, bolsas de snus, líquidos orales con nicotina o cualquier otro producto alternativo de administración de nicotina que ingresen al país del exterior en cantidades superiores a 6 unidades de cualquiera de estos productos y que deberá ser establecida bajo la categoría de Importación Ordinaria, la cual está establecida en el Decreto 2685 de 1999 y reglamentada en la Resolución No. 4240 de junio 2 del 2000 en el capítulo III. 2. Las empresas y/o distribuidores de líquidos, bolsas de snus, líquidos orales con nicotina o cualquier otro producto alternativo de administración de nicotina deberán anexar, en el envío de su mercancía y para garantizar la calidad del producto, los siguientes datos y estudios: <ol style="list-style-type: none"> a) Número y registro del lote del producto que ingresa al país b) Fecha de creación y de vencimiento del producto que ingresa al país (la fecha de caducidad no puede ser menor a un año) c) Estudio microbiológico del lote que ingresa al país elaborado por un laboratorio certificado d) Cromatografía de gases en el caso de líquidos y heats y cualquier otra sustancia para vaporización que contenga nicotina, del lote que ingresa al país elaborado por un laboratorio certificado e) Certificado de origen <p>Deberá exigirse la documentación reglamentaria en el capítulo III para permitir el ingreso al país.</p> <p>Parágrafo 2. En caso de fabricación dentro del territorio colombiano:</p> <p>Las empresas fabricantes de líquidos, heats, bolsas de snus, líquidos orales con nicotina o cualquier otro producto alternativo de administración de nicotina deberán:</p>
<p>Presentar los documentos que acrediten que la producción de los líquidos se elabora bajo los estándares internacionales de fabricación de estos productos, ya sea por la normatividad americana o la normatividad europea CEN/TC 437 PAS 54115:2015.</p> <p>Deberán presentar con las normas establecidas en el capítulo III parágrafo 1 y 2, así como deberán presentar los documentos establecidos en este artículo en el parágrafo 1, en el parágrafo de uno como para permitir la venta dentro del país.</p> <p>ARTICULO 28. Sanciones. El incumplimiento de lo dispuesto en la presente ley que resulten sancionables por el Código de Policía vigente, dará lugar a la imposición de Multa General Tipo 1 (4 salarios mínimos diarios legales vigentes), por parte de las autoridades de policía y en los términos establecidos en el Código de Policía, Ley 1801 de 2016.</p> <p>El incumplimiento de las disposiciones contenidas en de los capítulos 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 y 25 de la presente ley, dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 61 del Estatuto del Consumidor, por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio y de conformidad con el procedimiento establecido en los artículos 47 y subsiguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ley 1437 de 2011.</p> <p>ARTICULO 29. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  <p>MAURICIO TORO ORJUELA Representante a la Cámara Partido Alianza Verde</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>IVÁN MARULANDA GÓMEZ Senador de la República Partido Alianza Verde</p> </div> </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p>El articulado de este proyecto busca dar respuesta a un fenómeno que ha venido masificándose en el mundo como es el uso de vapeadores y dispositivos de calentamiento de tabaco que según la organización mundial de la salud ya hacen a 48 millones de personas, frente a los 1.100 millones de fumadores que según la Organización Mundial de la Salud existen hoy en día en el mundo. La novedad de estos dispositivos no ha permitido a la sociedad reaccionar de manera inmediata para regularlos y es por eso que en muchos países se han prendido las alarmas por el acceso que han tenido los menores de edad a estos dispositivos como en el caso del "JUUL" en Estados Unidos. No obstante, estos riesgos para los menores, los fumadores de cigarrillo – quienes se inventaron el vapeo antes que la industria- han manifestado mejoría en su calidad de vida al cambiarse de fumar cigarrillo mediante combustión a vapear y calentar nicotina sin combustión.</p> <p>Para conciliar estos dos aspectos este proyecto de ley toma la experiencia de la regulación del acceso a cigarrillos por parte de los menores de edad y los aplica rigurosamente en lo que tiene que ver con venta, distribución, acceso, publicidad, sobre los vapeadores, dispositivos de calentamiento de tabaco y sus accesorios para evitar buscar la protección de los menores de edad. Por otro lado, y tomando la evidencia de los gobiernos y centros de investigación de países como Inglaterra, Japón y Países Bajos, enmarcados en el enfoque de reducción de riesgo y daño de la "Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas" decreto 089 del 16 de enero de 2019, el proyecto de ley ofrece una alternativa para mejorar la calidad y de vida de las personas que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina pero lo pueden hacer con menor daño.</p> <p>Teniendo en cuenta que los productos de administración de nicotina sin combustión cuentan con especificaciones técnicas únicas, se requiere un marco regulatorio específico basado en el perfil de riesgo que dichos productos representan. A nivel internacional, países como Polonia, Rusia, Japón, Nueva Zelanda y los miembros de la Unión Europea, entre otros, han creado marcos regulatorios exclusivos para cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado.</p> <p>Dichas medidas regulatorias han incluido advertencias de salud especiales para productos de tabaco calentado y cigarrillos electrónicos (como es el caso de la Unión Europea), creación de estándares nacionales para productos de tabaco calentado (como es el caso de Rusia), designación de áreas para uso (como es el caso de Japón y Polonia) e información al usuario con</p>

<p>instrucciones de uso y almacenamiento en los paquetes de los productos (como es el caso de la Unión Europea), entre otros.</p> <p>Puntualmente, es importante tener en cuenta la experiencia internacional de los miembros de la Unión Europea, quienes crearon la Directiva de Productos de Tabaco (TPD) que establece y reconoce categorías separadas para "productos de tabaco novedosos", "productos de tabaco sin humo", "cigarrillos electrónicos" y "productos de tabaco".</p> <p><i>"Los cigarrillos electrónicos, y otros sistemas de entrega de nicotina, ofrecen, pues, un vasto potencial de beneficios para la salud, pero para maximizar esos beneficios, mientras se minimizan los daños y riesgos para la sociedad, se requiere de una regulación apropiada, un monitoreo cuidadoso y un buen manejo del riesgo. Sin embargo, la oportunidad de usar este potencial en una política de salud pública, complementando políticas integrales de control del tabaco existentes, no se debe desaprovechar."</i>¹</p> <p>(1.1) El Tabaquismo</p> <p>El tabaquismo es el consumo de productos de tabaco, definidos por la Organización Mundial de la salud (OMS) como productos "hechos total o parcialmente con tabaco, sean para fumar, chupar, masticar o esnifar. Todos contienen nicotina, un ingrediente psicoactivo muy adictivo". La nicotina es un alcaloide extraído de la planta del tabaco, de la familia de las solanáceas, aunque también se encuentra (en mucho menor concentración) en legumbres como la berenjena y el jitomate [1].</p> <p>El tabaquismo es el principal factor de riesgo sanitario poblacional evitable a nivel global. Según la OMS, es la causa de 7 millones de muertes prematuras anuales en todo el mundo, incluyendo 600 mil debido a exposición al humo de tabaco ambiental [1,2]. El tabaquismo es factor de riesgo en 6 de las 8 principales causas de mortalidad en Enfermedades No-Transmisibles (ENT), es causa directa de 1 en 6 fallecimientos por estas enfermedades.</p> <p>Es bien conocido, por una gran cantidad de estudios epidemiológicos, que la inhalación de los compuestos y partículas del humo de tabaco (que contiene 70 compuestos carcinogénicos) expone a los fumadores a múltiples enfermedades, sobre todo cáncer de pulmón y enfermedades crónicas obstructivas crónicas (EPOC), otros cánceres, así como enfermedades coronarias. Fumar cigarrillos de tabaco aumenta en promedio 20 veces el riesgo de cáncer de pulmón y EPOC, entre 3 y 10 veces cánceres en la boca, laringe, bronquios y tráquea, 2.5 veces el riesgo de enfermedades coronarias. Aunque el riesgo es menor en estas últimas enfermedades, su efecto es mayor ya que son mucho más frecuentes que los cánceres asociados al tabaquismo a nivel poblacional. Los hijos que nacen de mujeres que fuman durante el embarazo tienen más riesgo de padecer cánceres y enfermedades respiratorias y otros trastornos [1,2]. En la región de las Américas el tabaquismo es responsable del 18% de las muertes por ENT y del 84% de las muertes por cáncer de pulmón, bronquios y tráquea. Aunque menos dañino que la inhalación directa del humo, la exposición al humo de tabaco ambiental es también un factor de riesgo responsable de enfermedades respiratorias sobre todo en</p> <p>¹ Instituto de Salud Pública de Inglaterra, "An evidence update", 19 de Agosto de 2015, disponible haciendo clic acá.</p>	<p>poblaciones vulnerables: niños, mujeres embarazadas, personas mayores y personas con padecimientos respiratorios [1,2,3].</p> <p>Desde los primeros estudios en 1954 por los profesores británicos Sir Richard Doll y Sir Austin Bradford Hill, continuados por los informes del Colegio Real de Médicos de Londres (1962) y el Cirujano General de los EE. UU. (1964), el comprobar la relación entre fumar cigarrillos y el cáncer del pulmón ha sido uno de los esfuerzos colectivos más importantes de investigación sobre un problema de salud apremiante por parte de la medicina moderna a nivel global [4]. Pese a la oposición y confrontación de la poderosa industria tabacalera, se inicia desde la década de 1970 un proceso de concientización política sobre cómo atender el costo médico y social debido a las enfermedades asociadas al tabaquismo. Este proceso culmina, después de varios años de arduas negociaciones, con el surgimiento en febrero de 2003 del Convenio Marco del Control de Tabaco (CMCT) bajo el auspicio directo de la OMS, el primer tratado multilateral a escala internacional sobre un tema de salud, el cual otorga a la OMS un instrumento legal que le da autoridad de influir en políticas de salud pública a nivel internacional [5]. El CMCT-OMS ha sido firmado y ratificado por 181 países (México incluido), denominados como las "Partes del CMCT", las cuales adquieren la obligación de cumplir con los acuerdos y participar en las Reuniones de las Partes (las COP). Además de la problemática de la salud, la OMS busca atender los altos costos humanos y económicos que representan las Enfermedades No Transmisibles (ENT, incluyendo al tabaquismo) para los sistemas de salud a nivel global.</p> <p>Los estados miembros de la ONU firmaron en 2011 la Declaración Política de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre la Prevención y Control de las ENT. Consecuentemente, la OMS estableció el Plan de Acción Mundial para la Prevención y Control de las ENT 2013-2020, estableciendo como meta reducir por un 25% la mortalidad prematura por ENT y un 30% de la prevalencia de consumo de tabaco para 2025 [6]. Desde 2007 la OMS adoptó como guía de acción y referencia el siguiente conjunto de medidas conocidas como MPOWER [7]:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer un seguimiento del consumo de tabaco y de las medidas de prevención. • Proteger a la población del humo de tabaco. • Ofrecer ayuda a las personas que deseen dejar de fumar. • Advertir de los peligros del tabaco. • Hacer cumplir las prohibiciones sobre publicidad, promoción y patrocinio. • Aumentar los impuestos sobre el tabaco. <p>Desde 2007, la OMS hace un seguimiento de las políticas aplicadas bajo el enfoque MPOWER. En los informes que publica sobre la epidemia mundial de tabaquismo se explican en detalle los progresos realizados para combatir el tabaquismo a nivel mundial, regional y nacional.</p>
<p>(1.2) El tabaquismo en Colombia</p> <p>A pesar del trabajo intersectorial y la colaboración entre las instituciones de gobierno para avanzar en las políticas públicas de control de tabaquismo en Colombia, el consumo de tabaco – por combustión – sigue ocasionando la muerte de 88 personas al día (32,120 al año), según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social². Durante los últimos ocho años, Colombia ha logrado reducir los índices de tabaquismo, del 12,9% en 2010 al 7,0% en 2017. No obstante, aún sigue siendo necesario encontrar nuevos enfoques y estrategias relacionadas con la reducción del riesgo, el daño y la mortalidad.</p> <p>La incidencia del tabaquismo en Colombia, reportada en un 7% por el Ministerio de Salud y Protección Social, representa 3'450.400 personas en el país que, por un lado, están buscando ingerir nicotina, principalmente por medio de cigarrillos consumidos por combustión, o por otro lado, hacen parte del 94% a 97% de la población mundial que aunque ha intentado dejar de fumar en múltiples ocasiones, no lo ha logrado con éxito a largo plazo³. Cada vez que estos fumadores encienden o combustionan la punta de un cigarrillo, se generan más de 6.000⁴ sustancias nocivas que son reconocidas como la principal causa de las enfermedades asociadas al tabaquismo.</p> <p>Ningún actor social contemporáneo puede negar el daño que el consumo de cigarrillo le ha hecho a la humanidad en el último siglo, no solo por las consecuencias derivadas de su consumo directo o indirecto, sino también por las estrategias que se utilizaron durante muchos años para promover el consumo y el acceso a estos productos que terminaron siendo altamente dañinos y cobrando millones de vidas en los últimos 50 años. Pese a todas las medidas orientadas hacia la regulación y la prohibición, en el mundo existen actualmente más de 1.000 millones de personas que están fumando y no quieren o no pueden dejar de hacerlo.</p> <p>La cesación del consumo debe ser el objetivo primordial de las acciones de regulación del consumo de cigarrillo. No obstante, para quienes no pueden o no quieren dejar de fumar, el principio de beneficencia⁵ de la ética médica, el cual indica realizar el mayor esfuerzo para buscar el bienestar de las personas, no puede estar por encima de la decisión del ciudadano por llevar su vida. La medicina cada vez se inclina más a la tendencia mundial de prestar más atención a la opinión del paciente como parte fundamental en la búsqueda del mejoramiento de su calidad de vida. Es así como la ciencia y la sociedad han abierto nuevos caminos para poder conjugar los deseos de las personas con el bienestar social e individual.</p> <p>Por un lado, se encuentra la reducción de riesgo y daño, el cual tiene como objetivo describir las acciones que minimizan las consecuencias negativas derivadas de una acción que implica</p> <p>² Ministerio de Salud y Protección Social, "Reduce Consumo de Tabaco en Colombia", 30 de mayo de 2018, disponible haciendo clic acá.</p> <p>³ Rigotti, Nancy A. "Strategies to help a smoker who is struggling to quit", 17 de octubre de 2012, disponible haciendo clic acá.</p> <p>⁴ Rodgman, A., y Perletti, T.A., "The chemical components of tobacco and tobacco smoke", 2013, disponible haciendo clic acá.</p> <p>⁵ https://www.eupati.eu/es/glossary/principio-de-beneficencia/</p>	<p>riesgos en su ejecución y daños en sus resultados. Es así como por ejemplo se exige el uso de cinturón de seguridad para conducir un automóvil que se entiende como una acción de riesgo y, por ejemplo, se distribuyen jeringas a consumidores de drogas para que el daño no aumente cuando se intercambian jeringas entre personas propensas a la hepatitis, el VIH, etc.</p> <p>En este sentido, la reducción de riesgo y daño en consumo de sustancias psicoactivas, como estrategia de salud pública orientada a la minimización de los impactos negativos del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales se ha venido posicionando desde los años 70 en el consumo de drogas por vía inyectada, en la década del 2.000 con el consumo de sustancias psicoactivas ilegales en espacios de fiesta, y en los últimos años en el consumo de sustancias psicoactivas legales como el alcohol y la nicotina.</p> <p>Después de varios años de práctica informal, en Colombia se reconoció la reducción de daños como una estrategia de salud pública desde la Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA y su Impacto⁶ en el año 2007, donde fue uno de sus 4 ejes de acción. Por su parte, el decreto 120 del año 2010⁷ desarrolló las pautas del "Saber Vivir, Saber Beber" que, bajo los principios de la reducción de riesgo y daño, daba orientaciones para que las personas se autorregularan en el consumo de alcohol. En el año 2011 este enfoque fue incluido en la "Política Pública para la atención y prevención del consumo y la vinculación a la oferta de sustancias psicoactivas en Bogotá". En el año 2012, la reducción del riesgo y el daño también hizo parte de la ley 1566 del mismo año "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a Sustancias Psicoactivas"⁸.</p> <p>Pese a los cambios en la política de drogas derivados del cambio de gobierno, la reducción de riesgo y daño se consolida como un enfoque válido en la política de drogas desde la salud pública y ha sido incluido explícitamente en la resolución No. 089 de 2019 del Ministerio de Salud "Política integral para la prevención y atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas", la cual establece el "desarrollo de estrategias de prevención selectiva e indicada para consumidores no problemáticos orientadas a la reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas" para consumidores recreativos y realizar "respuestas prácticas orientadas al cuidado y bienestar de las personas con consumo problemático que no desean tratamiento, y adaptadas a la realidad local para la reducción de daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas" como pueden ser las personas que tienen dependencia a la nicotina.</p> <p>Es así como Colombia ha avanzado en un marco regulatorio de salud pública que media entre, por un lado, la prevención del consumo de sustancias con énfasis en los niños, niñas y adolescentes y, por otro lado, la superación del consumo problemático en las personas que tienen una alta dependencia a las sustancias a tal punto que afecta su funcionalidad social,</p> <p>⁶ http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf</p> <p>⁷ http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/decreto-120-de-2010-medidas-sobre-consumo-de-alcohol/</p> <p>⁸ https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/GCF/1566%20SPA_10_04_2013.pdf</p>

familiar, laboral etc. La reducción de riesgo y daño es la opción para mejorar la calidad de vida de quienes no quieren o no pueden dejar de consumir sustancias psicoactivas legales e ilegales. Para esto la investigación y desarrollo de la ciencia y la tecnología también ha venido desarrollando técnicas y dispositivos que puedan satisfacer ese punto medio que busca la reducción de daños, pero que también permite minimizar los impactos negativos del consumo de nicotina como hasta hoy se conciben.

Tal como lo han anunciado líderes en investigación sobre el control del tabaco, *"la combustión del cigarrillo, más que el tabaco o la nicotina, es la causa de un desastre de salud pública. El proceso de combustión produce muchos compuestos tóxicos que no se encuentran en el tabaco sin quemar"*⁹. Por lo anterior, desde el año 2003, se han dado a conocer a nivel mundial otras formas de consumo de nicotina, como los cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado, que no involucran la combustión en su consumo.

Dichos productos administran nicotina, una sustancia que, aunque adictiva y no libre de riesgo, no es la causa principal de las enfermedades asociadas al tabaquismo. Así como lo indicó el Colegio Real de Médicos del Reino Unido: *"la nicotina por sí sola no es especialmente peligrosa y si la nicotina pudiera ser provista en una forma que fuera aceptable y efectiva como sustituto del cigarrillo, millones de vidas podrían ser salvadas"*¹⁰.

Actualmente, vemos surgir evidencia entre los expertos en salud pública y la comunidad médica de que los productos de administración de nicotina sin combustión pueden presentar un riesgo sustancialmente menor, comparado con el causado por el cigarrillo, en los fumadores adultos. Según el último reporte del Instituto de Salud Pública de Inglaterra, *"el vapeo representa sólo una pequeña fracción de los riesgos de fumar y cambiarse completamente de fumar a vapear transmite beneficios sustanciales que seguir fumando. Los cigarrillos electrónicos son por lo menos 95% menos nocivos que los cigarrillos"*¹¹.

A la fecha, expertos en salud pública e instituciones médicas han reconocido ampliamente que reducir el riesgo del tabaco, a través del consumo de productos que entregan nicotina sin combustión puede representar una oportunidad en salud pública y sin duda, puede complementar las medidas de control de tabaco existentes. Según la Organización Mundial de la Salud, *"si la gran mayoría de fumadores de tabaco que no son capaces de dejar de fumar, ni desean hacerlo, se cambiaran sin demora al uso de una fuente de alternativa de nicotina con riesgos más bajos para la salud, y eventualmente dejan de utilizarlo, esto representaría un logro significativo en la salud pública"*¹¹.

Ahora bien, para lograr materializar la oportunidad en salud pública que estos productos representan y así, maximizar sus beneficios, se requiere contar con medidas regulatorias

⁹ Jean-François Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco, disponibles haciendo [clic acá](#).
¹⁰ Colegio Real de Médicos del Reino Unido, "Harm Reduction in nicotine addiction: helping people who can't quit", Octubre de 2007, disponible haciendo [clic acá](#).
¹¹ Organización Mundial de la Salud, "Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS)", Agosto de 2016, disponible haciendo [clic acá](#).

Dada la vulnerabilidad de enfermos de VIH/SIDA y los usuarios de drogas inyectables, la prioridad era salvar a los afectados (o potencialmente afectables) de una muerte casi segura, incluso aquellos que decidieran continuar su adicción. En todos estos ejemplos de políticas de reducción de daños los profesionales de la salud trabajaron en las mismas comunidades de afectados y usuarios de sustancias, no como agentes de burocracias de la salud que actúan en forma vertical, sino como promotores de la Reducción de Daños en sí misma.

La Reducción de Daños va más allá de la implementación de determinadas políticas de salud, es parte de los derechos de los afectados. Esto lo expresa la Carta de Ottawa para el Fomento de la Salud auspiciada por la OMS en la siguiente declaración: "Las personas no consiguen lograr su máximo potencial de salud a menos que tengan control sobre todos aquellos aspectos que determinan su salud" [20]. La Reducción de Daños se basa en contribuir a generar cambios de comportamiento en personas informadas y convencidas, rechazando la coerción para que modifiquen sus hábitos y comportamientos mientras no afecten a terceras personas.

En Colombia la reducción de riesgos y daños reconocida desde el año 2007 en la Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA y su impacto, también en la ley 1566 de 2012 que reconoce el consumo de SPA como problema de salud pública y debe ser tratado como una enfermedad, de la misma manera ha quedado consignada como una de las líneas de acción del programa "Ruta Futuro" para el abordaje del consumo de desustancias Psicoactivas en el Gobierno de Iván Duque, más recientemente quedó nuevamente consignada en la "Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas" decreto 089 del 16 de enero de 2019, los lineamientos de acción para abordar el consumo de sustancias psicoactivas en el marco de la emergencia por el COVID-19 y ha quedado incluida, por ejemplo, en el Plan Distrital de Desarrollo de Bogotá 2020 - 2023. Todo este marco normativo y de política pública le da la legalidad para ser aplicada al consumo de nicotina.

(1.4) Reducción de Daños del Tabaquismo (RDT)

En 1976, mucho antes de la firma del CMCT-OMS, el siquiatra británico Michael Russel fue el primero en sugerir una propuesta de Reducción de Daños del Tabaquismo (RDT), afirmando que *"el fumador fuma por la nicotina, pero se enferma y muere por el alquitrán"*. La propuesta de Russel es simple y revolucionaria [21,22]:

"Los fumadores asumen riesgos elevados de enfermedad y muerte prematura por la inhalación crónica de humo tóxico; la mayoría de ellos son conscientes de este hecho y expresan deseos de dejar de fumar; muchos lo intentan, pero no logran (o no desean) dejar de consumir nicotina. Al fumar el fumador recibe la nicotina mediante un medio de entrega sumamente tóxico: el humo de tabaco. Por lo tanto, el proporcionarles un medio de entrega cuya toxicidad sea significativamente menor les permitiría continuar el consumo de nicotina reduciendo enormemente los riesgos que representa el fumar cigarrillos".

Tomando en consideración que todos los productos de tabaco contienen nicotina y ésta es la sustancia psicoactiva que consumen los fumadores (o los que consumen tabaco oralmente), el CMCT-OMS debería proporcionar el marco teórico, jurídico y operativo para aplicar una estrategia de Reducción de Daños aplicada al caso del tabaquismo. De hecho,

apropiadas y adaptadas a su perfil de riesgo, que a la vez complementen las políticas integrales de control de tabaco existentes.

En Colombia, los productos de tabaco y derivados son sujetos a la Ley 1335 de 2009. Dicha regulación decreta las medidas regulatorias asociadas al humo, el consumo de tabaco por combustión y a las emisiones generadas tanto para el fumador de primera mano como para el de segunda; sin embargo, considerando que para la época los productos de administración de nicotina sin combustión no habían llegado de manera masiva al mercado colombiano, esta ley no hace referencia al consumo de nicotina vía calentamiento, al vapor generado y a la potencial reducción de daño en los fumadores adultos y a la población en general. Como resultado, dichos productos se encuentran en un limbo regulatorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta necesario contar con un nuevo marco regulatorio en Colombia que trate los productos de administración de nicotina sin combustión y que proteja la venta y consumo de estos productos a menores edad, quienes no deberían tener acceso a productos que contengan nicotina, ni tampoco a dispositivos que mediante el vapeo puedan generar el hábito de consumo así no contengan nicotina. Por el hecho de consumirse sin combustión, estos productos son fundamentalmente diferentes a los cigarrillos y, por ende, las medidas regulatorias que se les apliquen deberían ser diferentes y deberían respaldar el cambio por parte de fumadores adultos de cigarrillos a productos de administración de nicotina sin combustión.

(1.3) El Concepto de Reducción de Daños

El término "Reducción de Daños" [18] se refiere a un conjunto de políticas, prácticas regulatorias y acciones que se enfocan en proporcionar acceso a formas menos riesgosas de utilización de un producto o práctica de un comportamiento, sin exigir la abstinencia o eliminación de éste (como ejemplos está el uso obligatorio de cinturones de seguridad en automóviles o cascos para ciclistas). En el contexto específico de sustancias o drogas con efectos psicoactivos, la reducción de daños implica políticas, programas y acciones que reduzcan los daños que conlleva su consumo para usuarios que no desean abstinencia o son incapaces de lograrla. El enfoque es en reducir los daños por modificar o disminuir el consumo o por sustitución de sustancia, más que en exigir abstinencia o buscar una prohibición, además de trabajar con los usuarios directamente que continúan el consumo.

Los programas y políticas de reducción de daños surgen en los años sesenta y son encausados y dirigidos en forma improvisada, sin soporte institucional, por los mismos consumidores de drogas en EE. UU., Canadá y Europa y enfermos de VIH/SIDA, enfocándose en proporcionar asesoría a usuarios sobre mayor seguridad en las prácticas sexuales y uso de las sustancias [19]. Concretamente, el enfoque fue en reducir el riesgo de contagio proporcionando jeringas esterilizadas y promoviendo el uso de condones como alternativas a la abstinencia sexual y/o la abstinencia de consumo (exigida a menudo con chantaje moral), la cual idealmente eliminaría los riesgos pero que es muy poco realista en la práctica y en el mundo real.

el CMCT-OMS incluye la "Reducción de Daños" al definir al concepto de "Control del Tabaco" como *"un conjunto de estrategias de oferta, demanda y reducción de daños cuyo propósito es mejorar la salud de la población al eliminar o reducir su consumo de productos de tabaco y su exposición al humo de tabaco"* [5].

La percepción errónea que asocia a la nicotina con cánceres y enfermedades ligadas al tabaquismo se explica por su asociación con el acto de fumar tabaco, sin embargo, existe amplia evidencia epidemiológica, acumulada por décadas a partir de los años setenta (mucho antes del surgimiento del CMCT-OMS), de que su consumo disociado del humo de tabaco (nicotina farmacéutica y consumo oral recreativo) no es causante de cáncer u otras enfermedades asociadas al tabaquismo [23,24,25,26]. Su consumo produce efectos agudos (transitorios) en el sistema cardiovascular semejantes a los de la cafeína, los cuales podrían ser preocupantes sólo en personas con condiciones de debilidad cardíaca o que ya padecen una enfermedad coronaria, pero no en adultos sanos.

En 2005 los únicos productos no medicinales de entrega de nicotina sin humo eran por vía oral, los tabacos orales (tipo "bidi") utilizados en Asia que son de alta toxicidad, y los utilizados en los EE. UU. y Escandinavia ("moist" y "snus") los cuales, ya para 2005 se sabía que, son de baja toxicidad y cumplen con los requisitos de la RDT enunciada por Russell [25,26]. También para 2007 ya se sabía que era segura la opción medicinal dada por las Terapias de Reemplazo de Nicotina (TRN), a través de chicles, parches e inhaladores, que surge por vez primera en 1984 y es plenamente aprobada por el CMCT-OMS, ya sea bajo prescripción médica o sin ella (en los EE. UU.) [23,24].

Sin embargo, pese a la evidencia que da sustento científico a la RDT, los posicionamientos y resoluciones de las Reuniones de las Partes (las COP) del CMCT-OMS han tendido a enfatizar como meta la abstinencia de la población de todo consumo de productos de tabaco, lo cual parece incluir a todo consumo de nicotina, y por ende un rechazo a toda estrategia de RDT: Reducción de Daños basada en consumo recreativo de nicotina, mas no el consumo medicinal de nicotina farmacéutica a través de las Terapias de Reemplazo de Nicotina (parches, chicles, inhaladores).

Considerando su potencial de mejoramiento de la salud pública, cabe preguntarse por qué el CMCT-OMS no incorporó la propuesta de RDT de Russell en forma plena y cabal desde el inicio a las políticas e intervenciones del Control de Tabaco. Hay dos explicaciones sobre este rechazo [22]:

- La industria tabacalera propuso en las décadas 1980-1990 una estrategia de reducción de daños engañosa, basada en el desarrollo de varios modelos de cigarrillos que supuestamente representan un riesgo menor: cigarrillos con filtro "light", de bajo contenido de alquitrán, de menor contenido de nicotina. Es evidente que este tipo de cigarrillos no conduce a una reducción de daños real por ser estos últimos debidos a la inhalación de humo. La hostilidad y desconfianza (justificada) de las instituciones y organismos que negociaron y establecieron el CMCT-OMS hacia la industria tabacalera generó (lamentablemente) una hostilidad y desconfianza hacia todo intento de reducción de daños.

- Aunque ya se disponía de evidencia sobre la reducción de riesgos a la salud derivada del consumo de nicotina sin humo de por medio, no se contaba aún con un producto de consumo no medicinal que fuera lo suficientemente popular como para reemplazar a los cigarrillos a nivel global.

Además de estos factores, se puede entender la dificultad para aplicar (al menos al inicio) una estrategia de RDT a través del Control de Tabaco en el marco del CMCT-OMS por la magnitud y el alcance global del consumo de tabaco y sus ramificaciones e implicaciones demográficas, económicas y políticas:

- hay más de mil millones de personas que fuman legalmente en el mundo,
- la producción y comercio es llevada a cabo en forma legal por una colección de industrias tabacaleras (transnacionales y nacionales) que disponen de mucho capital financiero e influencia política,
- el CMCT-OMS genera una vinculación legítima con la industria farmacéutica que manufactura diversos tipos de medicamentos utilizados en el combate al tabaquismo. Inevitablemente esta vinculación genera intereses creados e inercias burocráticas.

Estas características contrastan con el mucho menor alcance demográfico e implicaciones financieras y políticas del consumo ilegal de drogas o la epidemia de VIH/SIDA, por lo que explicarían la mayor necesidad de combatir al tabaquismo mediante una acción global basada en acuerdos políticos internacionales e implementada por burocracias de salud pública y cuerpos regulatorios en todos los países que han ratificado el CMCT-OMS. Sin embargo, para 2016 la OMS ya había reconocido en su reporte técnico previo a la Reunión de las Partes COP7 el hecho de que el riesgo a la salud varía en los diversos productos de nicotina [27]:

“Si la gran mayoría de los fumadores de tabaco, que no pueden o no desean dejar de fumar, inmediatamente pasaran a usar una fuente alternativa de administración de nicotina de menor riesgo, y eventualmente cesar ese consumo, esto representaría un logro significativo para la salud pública contemporánea.”

Este reconocimiento representa un evidente cambio de paradigma, aunque no se justifica que la OMS también insistiera en exigir la abstinencia final de consumo de nicotina cuando éste no implica altos riesgos a la salud.

Se puede argumentar que la forma tecnocrática y política a nivel global de atender al tabaquismo mediante el CMCT-OMS es necesaria y es efectiva, pero es necesario ponderar que está también sujeta a inercias burocráticas e intereses creados de naturaleza política y económica, por ejemplo: los intereses de la industria farmacéutica o los de actores no estatales como donantes filantrópicos multimillonarios como Michael Bloomberg y Bill Gates [28]. Esta rigidez genera mucha resistencia a implementar cambios estratégicos motivados por la innovación tecnológica. Todos estos factores pueden obstaculizar la misión del CMCT-OMS: el mejoramiento de la salud pública al erradicar al tabaquismo.

enorme disminución de contenido tóxico con respecto al humo de tabaco, lo cual fue consistente con la disminución de toxicidad en usuarios a través de marcadores biológicos (citamos las referencias en el presente documento). Esta reducción de toxicidad generó muchas expectativas en una parte de la comunidad de salud pública (incluso en el control del tabaco), la cual se tornó favorable a promover al vapeo entre fumadores con el fin de avanzar una estrategia de RDT a nivel global con el propósito de lograr un beneficio a la salud pública mediante la gradual sustitución, a nivel poblacional y a gran escala, del uso del cigarrillo de tabaco por el uso del electrónico (que implica mucho menos riesgos a la salud). Las autoridades del Reino Unido han adoptado oficialmente esta política sanitaria.

Sin embargo, al no ser un producto medicinal fabricado por la industria farmacéutica ni auspiciado por instituciones de salud, la mayoría de las instituciones asociadas al control del tabaco fuera del Reino Unido (sobre todo en los EE. UU., pero también en otros países) han reaccionado desde el inicio con escepticismo [22,29]. Con todo y el rechazo, la controversia y el cisma en la salud pública que ha provocado, el vapeo ha ido generando un mercado creciente (a nivel global) de consumidores y una comunidad de usuarios fieles (típicamente exfumadores satisfechos) que van a su vez generando una subcultura en torno a los diseños y los sabores. Los modelos más recientes (los “pods”, de los que es más conocido el modelo Juul) han sido muy exitosos, ya que permiten una entrega eficiente de nicotina (como sales de nicotina) al mismo tiempo que son de fácil mantenimiento y ergonómicamente más semejantes a los cigarrillos convencionales.

(2.2) Tabaco Para Calentar sin Quemar (HnB)

La administración de nicotina sin combustión es también posible por la generación de un aerosol mediante el calentamiento (sin quemar) por medios electrónicos de un cartucho de tabaco debidamente preparado. El resultado son los dispositivos HnB (del inglés “heat not burn”, calentar sin quemar) que calientan un elemento de tabaco molido, mezclado con glicerol, saborizantes y otros ingredientes, a temperaturas típicas de 300-350 grados, muy por debajo de la combustión, mediante la batería de un dispositivo electrónico. El usuario inhala por la boquilla del elemento un aerosol compuesto de agua, glicerol, nicotina y saborizantes [30]. Los productos HnB cumplen cabalmente con los requisitos de la RDT, ya que (al igual que el cigarrillo electrónico) entregan nicotina evitando la inmensa mayoría de los compuestos tóxicos y carcinogénicos producto de la combustión, conteniendo el aerosol algunos de estos compuestos por la degradación térmica del elemento de tabaco en concentraciones mucho menores a las del humo de tabaco. Todos los productos HnB son actualmente fabricados por la industria tabacalera transnacional (Philip Morris International y British American Tobacco). Aunque la mayoría de los estudios sobre su perfil de seguridad han sido llevados a cabo por las mismas industrias [31,32,33,34], sus resultados han sido corroborados (detalle más, detalle menos) por estudios independientes [35,36,37]. La Agencia de Salud Pública de Inglaterra (Public Health England, PHE) dedica en su informe de 2018 [61] un capítulo entero a la revisión de estos productos.

Es importante resaltar que el consumo de productos HnB es sumamente popular en Japón [38,39,40] y en menor medida en Corea del Sur [38]. En Japón los diversos productos

(2) PRODUCTOS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS DEL TABAQUISMO

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

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

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

(2.1) El cigarrillo electrónico o vaporizador personal

El primer producto de consumo que, además de cumplir con los requisitos de la RDT, cuenta con un potencial realista de sustituir al cigarrillo de tabaco a nivel global es el llamado “cigarrillo electrónico”, o “vaporizador personal”, el cual fue inventado por el farmacólogo chino Hon Lik en 2003 [29]. El cigarrillo electrónico es un dispositivo que genera, por calentamiento de una solución líquida mediante una resistencia, a un aerosol de tipo niebla. La solución líquida está formada por propilenglicol, glicerol (glicerina vegetal), saborizantes artificiales y opcionalmente nicotina en concentraciones controlables. Externamente, el aerosol generado por el cigarrillo electrónico se manifiesta como una nube, la cual al ser inhalada y exhalada por el usuario simula el acto de fumar tabaco. Para distinguir a ese aerosol del humo de tabaco se le denomina coloquialmente “vapor”, al uso del cigarrillo electrónico “vapeo”, a la acción “vapear” y a los usuarios “vapeadores”.

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

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

HnB han producido una enorme disrupción al mercado de cigarrillos de tabaco controlado por la compañía nacional Japan Tobacco. Los productos HnB forman ya más del 20% del consumo total de productos de nicotina en este país, lo cual representa un enorme avance de la RDT que se ha materializado sin el apoyo de las autoridades sanitarias (aunque también sin su oposición) [41].

El pasado 7 de julio de 2020 la FDA (Administración de Medicamentos y Alimentos) por sus siglas en inglés, la más alta instancia pública en salud sobre control de sustancias de Estados Unidos acaba de autorizar la venta de un dispositivo de calentamiento de tabaco como un producto de “Riesgo Modificado” indicando que “En particular, la agencia (FDA) determinó que la compañía demostró que debido a que el Sistema de calentamiento de tabaco () calienta el tabaco y no lo quema, reduce significativamente la producción de productos químicos nocivos y potencialmente nocivos en comparación con el humo del cigarrillo. Además, los estudios mostraron que cambiar completamente de cigarrillos quemados al Sistema de calentamiento de tabaco reduce significativamente la exposición del cuerpo a 15 químicos dañinos y potencialmente dañinos específicos. La evaluación toxicológica también encontró que, en comparación con el humo del cigarrillo, los aerosoles IQOS contienen niveles considerablemente más bajos de posibles carcinógenos y productos químicos tóxicos que pueden dañar los sistemas respiratorio o reproductivo. Además, la FDA descubrió que las aplicaciones respaldaban los resultados de comprensión del consumidor requeridos.”¹²

(2.3) Tabaco oral de tipo “snus”

El consumo de tabaco por vía oral cuenta con una larga tradición histórica. Sin embargo, complica su estudio la enorme diversidad de productos y formas de consumo en diferentes zonas geográficas a nivel global. Como consecuencia, el perfil de seguridad de este género es muy variable: el “bidí” que mezcla al tabaco con otros ingredientes, muy popular en la India y países vecinos, el tabaco oral seco “snuff” y diversas variedades de tabaco oral húmedo (“moist”) en los EE. UU., hasta la variedad “snus”, de uso popular en Suecia y Noruega [25,26]. El snus es tabaco pasteurizado, bajo en nitrosaminas específicas del tabaco (por sus siglas en inglés, TSNA), colocado en empaques parecidos a pequeñas bolsas de té, que el usuario coloca en la boca y chupa. El uso del snus está muy extendido en Suecia, sobre todo en los hombres, por lo que únicamente el 8% de población adulta fuma (5% de los hombres), mientras que aproximadamente el 15% consume nicotina exclusivamente a través del snus [42,43].

Mientras que la variedad “bidí” es sumamente tóxica, el snus y las variedades “moist” clasifican perfectamente como productos de RDT [25,26]. Existe abundante evidencia epidemiológica que muestra que el consumo de snus no está asociado a cánceres (incluso cáncer bucal o de páncreas) ni a enfermedades coronarias. Además, Suecia es el país que muestra índices más bajos de enfermedades asociadas al tabaquismo en la Unión Europea [44]. Sin embargo, a diferencia del alcance global y popularidad de cigarrillo electrónico, el consumo

¹² https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-marketing-iqos-tobacco-heating-system-reduced-exposure-information?fbclid=IwAR0FkTCEpRUE56c2F2_zcGV12e5gbHqkxobgxn3f87_UadKuc_mm4

de tabaco oral no está muy extendido: la variedad "moist" es de uso minoritario en los EE. UU. y el snus es poco popular fuera de Suecia y Noruega.

Sin embargo, pese a que el snus es poco conocido fuera de los países antes señalados, algunos defensores de la RDT resaltan la importancia que el mismo podría tener en países donde la población de fumadores tiene bajos ingresos debido al bajo costo del snus.

(2.4) Aceptación y rechazo a la innovación tecnológica

Al ser el producto más popular que cumple con los criterios de la RDT, la aceptación o rechazo del cigarro electrónico da una perspectiva fiel del avance y obstáculos que enfrenta la RDT, tanto en la regulación como en su rol en la salud pública. El cigarro electrónico irrumpe en forma sorpresiva, no-planeada, al mercado global en 2008 como un producto de consumo que se adquiere sin prescripción ni asesoría médica. No fue una creación de la industria tabacalera transnacional, fue desde el inicio (y continúa siendo) un producto fabricado mayoritariamente por pequeñas y medianas industrias emergentes, principalmente en China, EE. UU. y la Unión Europea, promovido en gran parte por los mismos consumidores [29]. Representa una competencia muy disruptiva para la industria tabacalera, la cual empieza a fabricar sus propios prototipos desde 2011, sin embargo, esta industria nunca ha dominado el "mercado del vapor".

La RDT rápidamente se tornó en un tema muy controvertido desde 2011-2013 [26], cuando el vapeo atrajo el apoyo entusiasta de una parte de la comunidad de la salud pública que desde entonces lo promueve por su beneficio potencial de reemplazar al cigarro convencional a nivel poblacional. Su aceptación o rechazo provocó un cisma importante en la comunidad de salud pública que persiste a la fecha.

El Reino Unido es a la fecha el único país en el que la acogida positiva y entusiasta de esta parte de la comunidad de salud pública hacia la RDT pasó a ser parte de la política de salud del Estado [46,47]. Desde 2016 el uso recreativo del cigarro electrónico es impulsado por las autoridades británicas de salud como parte integral de la política oficial de control del tabaco. En 2018 la Cámara de los Comunes del Parlamento de ese país, llevó a cabo a través de su Comisión de Ciencia y Tecnología una indagatoria extensa sobre la evidencia en torno al cigarro electrónico, resultando en una evaluación favorable a su uso como auxiliar en el cese de fumar [48]. Como consecuencia, las clínicas de cese de fumar del Sistema Nacional de Salud lo promueven junto con los fármacos tradicionales y las terapias de apoyo conductual. Es el método de cese de fumar más popular en el Reino Unido [49].

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

desconfianza y escepticismo hacia un rechazo frontal que se manifiesta en campañas mediáticas y políticas a nivel global en contra del uso de los dispositivos.

El rechazo al cigarro electrónico puede entenderse como una reacción conservadora ante una tecnología disruptiva que, además de afectar a las industrias tabacalera y farmacéutica (por representar competencia directa a sus productos), afecta profundamente el modo de operación de la tecnocracia global del control de tabaco [22,29]. Esta tecnocracia médica está íntimamente ligada a la industria farmacéutica y a los cuerpos reguladores. Difícilmente acepta una manera de combatir al tabaquismo que actúa fuera de su paradigma médico-farmacéutico: que los fumadores dejen de fumar exitosamente (por su propia iniciativa y en forma recreativa) mediante un producto de consumo, sin asistencia u orientación (y control) médico y sin fármacos. Hay también en esta reacción adversa de la tecnocracia elementos ideológicos: (1) visualizar al cigarro electrónico como la nueva forma de fumar (mantiene la conducta y el ritual de fumar) supuestamente promovida por la gran industria tabacalera transnacional (lo cual es falso) y (2) condenar al consumo no-medicinal de nicotina como una adicción dañina que se debe erradicar a toda costa. También se utiliza en contra del cigarro electrónico el argumento (asumido falsamente como hecho consumado) de que sirve de "puerta de entrada" de no fumadores (sobre todo menores de edad) al tabaquismo y a otras adicciones.

El cigarro electrónico es regulado en la Unión Europea, Canadá y Nueva Zelanda como producto de consumo (en Australia su uso recreativo es legal pero sólo sin nicotina). En EE. UU. su comercialización es legal con una regulación federal que no ha entrado en vigor completamente. En la mayoría de los países de Asia, África y América Latina existe un consumo creciente con distintos niveles de regulación, en muchos casos prohibicionista de su comercio. La actitud de las autoridades de salud pública tiende a oscilar entre la tolerancia y la hostilidad, dependiendo del nivel de consumo, del ambiente regulatorio, de factores culturales y de la actitud ante el tabaco en cada país [29].

Las posturas expresadas en estos posicionamientos, artículos y foros tienden a seguir fielmente las evaluaciones y lineamientos de asociaciones médicas de los EE. UU. [58] y documentos emitidos por la OMS [59].

La OMS ha generado documentos técnicos (como por ejemplo [27]) que sirven como referencia frecuente (y supuestamente concluyente e inapelable) para quienes manifiestan diferentes niveles de oposición a la RDT. Sin embargo, estos informes frecuentemente adolecen de severas fallas técnicas y omisiones (ver respuesta crítica al informe [27] por parte del Centro de Estudios sobre Tabaco y Alcohol del Reino Unido, UKCTAS [60]). Los argumentos más frecuentes expresados históricamente (y hasta el día de hoy) que intentan justificar oposición al uso del cigarro electrónico serán atendidos a lo largo de las secciones de la presente exposición de motivos.

(3) RESULTADOS TANGIBLES DE LA RDT

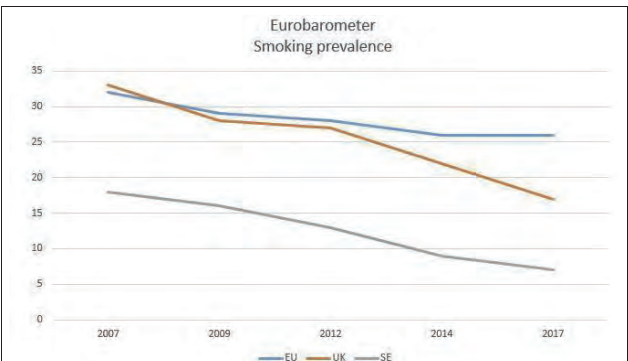
Es sumamente importante constatar que la RDT no solo es una propuesta teórica, es una política de salud pública (típicamente impulsada por consumidores) que ha dado resultados tangibles en varios países a través de la disminución del porcentaje de fumadores,

los cuales sustituyen los cigarrillos de tabaco combustible y adoptan varios de los productos de la RDT: en el Reino Unido y EE. UU. (cigarro electrónico), Suecia y Noruega (snus) y Japón (productos HnB). Esta propuesta cuenta con pleno apoyo institucional en el Reino Unido, sin embargo, ha prosperado incluso sin apoyo institucional (Noruega, Suecia y Japón), e incluso en los EE. UU. en medio de una hostilidad generalizada y campañas extensivas y bien financiadas en su contra por parte de las instituciones de salud del control de tabaco y de varias sociedades médicas y organizaciones antitabaco no gubernamentales.

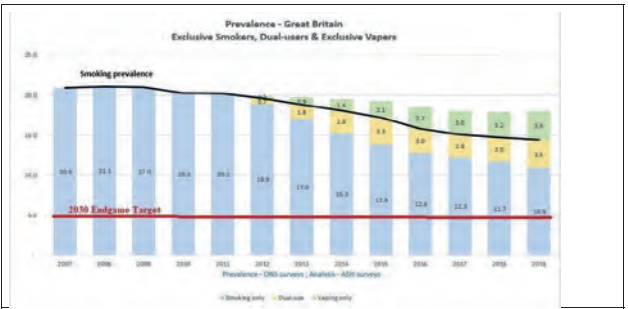
(3.1) El Reino Unido: apoyo institucional al cigarro electrónico

En base a la evaluación de riesgo reducido de la Agencia de Salud Pública de Inglaterra (Public Health England, PHE) [61,62] y el Colegio Real de Médicos (Royal College of Physicians, RCP) [63], el Ministerio de Salud del Reino Unido [46,47] (un país desarrollado con excelente estándar de salud pública) ha incorporado el uso recreativo del cigarro electrónico como parte de su política oficial contra el tabaquismo. De hecho, el Sistema Nacional de Salud (National Health System) de éste país promueve el uso del cigarro electrónico en sus clínicas del cese de fumar [49]. La adopción de esta política ha dado resultados benéficos en la práctica.

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, basada en datos oficiales de la Unión Europea [44] y datos oficiales del Reino Unido [64], la prevalencia de fumadores en el Reino Unido y el promedio de la Unión Europea se mantenían casi igual hasta 2011, cuando el cigarro electrónico se torna un producto accesible de uso popular y pasa a formar parte de la política oficial antitabaco del gobierno británico. De 2011 a 2017 la prevalencia disminuye a tasas elevadas, del 20.5% al 15.0%, mientras que se mantiene en la Unión Europea en el 25%. En Suecia esta prevalencia es muy baja por el replazo del cigarro de tabaco por el tabaco oral tipo snus (ver más adelante).



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



Gráfica 2. Prevalencia de fumadores en la población adulta del Reino Unido. Las barras muestran el efecto del vapeo: el % de fumadores exclusivos (azul) disminuye en forma acelerada desde 2012, conforme aumenta el % de vapeadores exclusivos (verde) y usuarios duales (amarillo). En 2019 hay más vapeadores exclusivos que ya no fuman que usuarios duales.

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

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

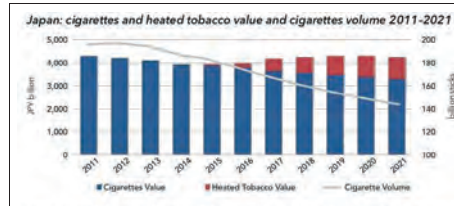
Es importante comparar los datos anteriores sobre el Reino Unido con la evolución de la prevalencia de fumadores en Colombia y en Australia, donde las autoridades de salud son hostiles a los SEAN.

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

En Australia el uso del cigarrillo electrónico con nicotina está prohibido, pero las medidas MPOWER se cumplen en forma estricta: mantiene el impuesto más elevado al tabaco en todo el mundo, además fue pionero en implementar al empaquetado estándar y el fumar está prohibido en muchos espacios incluso en exteriores, como playas y parques.

La prevalencia de fumadores en Australia decrece de 19% a 16%, pero lo hace mucho más lentamente que en el Reino Unido. De hecho, pese a cumplir cabalmente con las medidas MPOWER, la prevalencia de fumadores en Australia entre 2013 y 2016 se mantiene con muy poco cambio, al igual que en Colombia en donde estas medidas no se implementan en forma estricta. Estos datos muestran como el permitir un uso poco restringido del cigarrillo electrónico (Reino Unido) contribuye más a bajar la prevalencia de fumadores que restringir este uso incluso manteniendo un cumplimiento más estricto de las medidas MPOWER. Office for National Statistics. Adult Smoking in the UK 2017 [64] y National Drug Strategy Survey 2016 (Australia) [65].

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



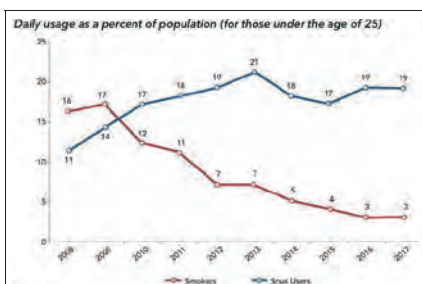
Los productos HnB han logrado en Japón, desde 2015, lo que sería quizá el mayor decaimiento observado a la fecha en el tabaquismo en un solo país. En esto intervienen varios productos del género HnB fabricados por la industria tabacalera, destacando el modelo IQOS de Philip Morris International. No se disponen datos para evaluar esta hazaña en términos de porcentajes de fumadores en la población, sino más bien se puede apreciar en términos de la caída de ventas de cigarrillos.

La adopción de los productos HnB por fumadores japoneses desde 2015 generó una enorme disrupción del mercado tabacalero local. Según las cifras de la compañía Japan Tobacco International (que controla el 60% del mercado del tabaco), de 2016 a 2017 el volumen de ventas globales de cigarrillos sufrió un descenso del 14%, con una posterior caída del 13% en 2018 (sobre los niveles de 2016). Esta caída de 27% en las ventas de cigarrillos en dos años, no solo es muy superior a la disminución secular de 2.9% anual entre 1996 y 2012, es probablemente la mayor disminución de consumo de cigarrillos registrada a la fecha en un solo país [29,40,41].

Según proyecciones de la agencia Euromonitor International, si la tendencia del aumento del uso de productos HnB continúa, estos formarán al menos un 22% del mercado total de consumo de tabaco en Japón en 2021. Como muestra la gráfica 4, es interesante constatar que se trata de un proceso de sustitución de productos que mantiene más o menos constante el consumo total de tabaco. Lo más sorprendente es que este cambio impresionante en el comportamiento de los fumadores japoneses no sucedió por una intervención planeada por el control del tabaco a través de alguna agencia de salud pública. De hecho, el control de tabaco es bastante débil en Japón y la ley protege a la industria tabacalera. El cambio sucedió sin costo al erario o al gobierno japonés, no involucró gastos públicos en su sector salud. Ocurrió simplemente por permitir a la industria proporcionar a los fumadores una opción de reducción de daños funcional mediante una buena estrategia de marketing. Las agencias de salud pública solo contribuyeron (involuntariamente) al propiciar un ambiente público que motivara a los

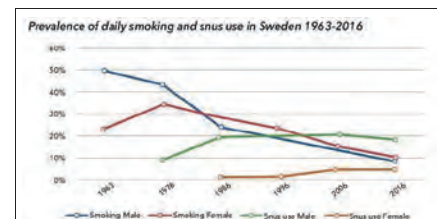
fumadores a dejar de fumar, incluso, se puede afirmar que mucho contribuyeron solo con no oponerse a esta migración de los fumadores hacia productos de mucho menor riesgo [29].

(3.4) Suecia y Noruega: el snus está “canibalizando” a los cigarrillos.



Gráfica 5. Prevalencia del uso de snus (azul) vs fumar cigarrillos (marrón) en la población noruega menor de 25 años. Fuente: No Fire, No Smoke: The Global State of Tobacco Harm Reduction 2018 (2018). London: Knowledge-Action-Change [29]

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

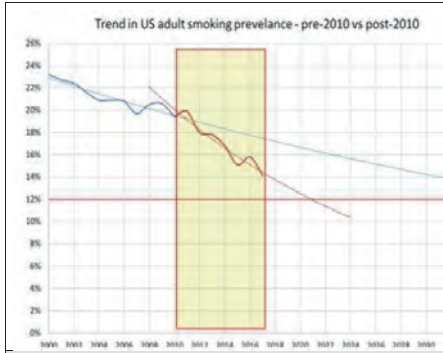


Gráfica 6. Consumo de cigarrillos vs snus en hombres (azul y verde) y mujeres (marrón y naranja) en Suecia. El doble de hombres (20%) consume snus respecto a los que fuman (10%). Fuente: No Fire, No Smoke: The Global State of Tobacco Harm Reduction 2018 (2018). London: Knowledge-Action-Change [29]

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

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

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



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

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

Población Adulta. La Gráfica 7 (tomada del National Health Interview Survey [66]) muestra como la tasa de disminución de prevalencia de fumadores en la población adulta de los EE. UU. se acelera desde 2011 cuando los cigarrillos electrónicos se tornan populares entre los fumadores. No es posible atribuir este fenómeno solo al uso del cigarro electrónico, pero su contribución es indudable (además que demuestra que no produce un reclutamiento apreciable de nuevos fumadores).

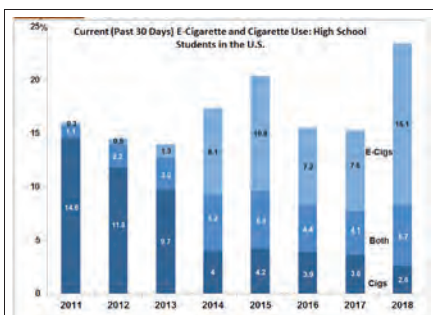
Población adolescente. En este sector la disminución de la prevalencia de fumadores ha sido aún más espectacular que en la población adulta. La Gráfica 8 (tomada de la encuesta Monitoring The Future, MTF, de la Universidad de Minnesota [67]) exhibe la evolución histórica de la prevalencia de fumadores entre estudiantes de 12 grado de High School (tercero de preparatoria). Es posible apreciar como la tasa de disminución de esta prevalencia se acelera desde 2011.

Si bien, es cierto que este descenso sin precedentes del porcentaje de fumadores adolescentes viene acompañado de un aumento apreciable del porcentaje de estudiantes que

usan el cigarro electrónico, lo cual puede verse en la Gráfica 9, tomada del National Tobacco Youth Survey (NYTS) de 2018 [68]. El porcentaje de estudiantes (15% de ellos mayores de 18 años) que solamente fuman decrece de 14.6% en 2011 a 2.8 % en 2018, mientras que los que solamente vapean aumenta de 1.1% a 15.1%, con un porcentaje menor de uso dual. Aunque este aumento de vapeo juvenil parece preocupante, se trata de un uso exploratorio que responde a haber usado el producto al menos una vez en los últimos 30 días. El desglose de frecuencias muestra que sólo un 0.6% de los que vapean habitualmente (más de 20 de los 30 días) son chicos que nunca habían probado algún producto de tabaco. Más del 80% de los que vapean con frecuencia son los que ya fuman. Esto surge de varios análisis de los datos del NYTS [69,70].



Gráfica 8. Prevalencia de fumadores en estudiantes de 12 grado de High School en los EE. UU. (Monitoring The Future). La prevalencia muestra una disminución a tasas aceleradas sin precedente desde 2011 cuando el cigarro electrónico se torna una moda popular. El porcentaje de estudiantes que fuma diariamente es menor al 5% desde 2016. Referencia [53]



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

Según los datos más recientes (2018) de los sondeos MTF [67] y NYTS [68], menos del 3% de los estudiantes de High School fuman diariamente (mientras que el vapeo en este sector ha aumentado exponencialmente).

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

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

(4) EVIDENCIA CIENTÍFICA SOBRE EL CIGARRO ELECTRÓNICO

El cigarro electrónico es uno de los productos más fiscalizados e investigados: hay más de 2,000 artículos sobre diversos aspectos de los dispositivos en la literatura científica. La enorme reducción de riesgo por el uso exclusivo del cigarro electrónico en sustitución del cigarro de tabaco no es una opinión, es un **hecho verídico sustentado en resultados científicos sólidos** de diversas disciplinas: física y química analítica, toxicología, fisiología y medicina. Estos resultados han sido revisados y recopilados en grandes reseñas por parte de instituciones científicas y médicas de prestigio:

(1) Informe del Real Colegio de Medicos (Royal College of Physicians, RCP), 2016 [63] *Nicotine without smoke: Tobacco harm reduction*

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

(2) Informe de la Agencia de Salud Pública de Inglaterra (Public Health England, PHE), 2018. A McNeill, L S Brose, R Calder, L Bauld, D Robson. *Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England.* [61]

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

(3) Informe de las Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina de los EE. UU. National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (NASSEM). *Public Health Consequences of E-cigarettes. Consensus Study Report.* [71]

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

Existen otras reseñas que también han recopilado y revisado numerosos estudios individuales y contienen un gran caudal de información valiosa [72,73,74,75,76,77]. Estas reseñas han citado y revisado a cientos de artículos, por lo cual nos referiremos cuando no sea indispensable citar a los artículos individuales.

Es importante mencionar que el estudio del perfil de riesgo del cigarro electrónico es multidisciplinario: la toxicología, fisiología y medicina permite conocer los efectos del aerosol que genera en el organismo, pero a nivel más fundamental estos efectos son determinados por la composición química y las propiedades físicas de este aerosol y sus diferencias con las propiedades químicas y físicas del humo de tabaco.

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

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

- **Humo de tabaco.** Es un aerosol de alta complejidad física y química, generado por un proceso de combustión a 800-900 grados centígrados (en la punta encendida

<p>del cigarrillo) y por condensación por pirólisis a 400-600 grados centígrados a lo largo del cuerpo del cigarrillo [78].</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aerosol del cigarrillo electrónico. Es de mucho menor complejidad que el humo de tabaco, ya que es generado por procesos de condensación (y en menor medida atomización) de una solución líquida calentada a solo a unos 200 grados centígrados sin combustión y con pirólisis a baja temperatura [60,61,71,75,76]. • Aerosol de los productos HnB. Es similar al del cigarrillo electrónico, pero se genera a mayor temperatura, 300-350 grados centígrados [34,35,36,37] (aún sin combustión). <p>La enorme diferencia entre las propiedades físicas y químicas de los aerosoles generados sin combustión (cigarrillo electrónico y productos HnB) explican su toxicidad mucho menor en comparación a la del humo de tabaco, lo cual no es una cuestión especulativa o incierta, <u>es un hecho corroborado experimentalmente</u> por docenas de estudios de química analítica publicados en revistas especializadas y recopilados y revisados en las reseñas extensas que hemos citado [61,62,63,71,72,73,74,75,76,77]. De hecho, el usuario inhala compuestos tóxicos y carcinogénicos en el aerosol del cigarrillo en dosis considerablemente menores a los umbrales de seguridad laboral del Instituto Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (NIOSH) de los EE. UU. [79].</p> <p>Los resultados experimentales (con el aerosol del cigarrillo electrónico generado en condiciones normales de operación) muestran las siguientes diferencias entre estos aerosoles:</p> <p>Fase Gaseosa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Humo de tabaco. Se han detectado más de 7,000 compuestos, de los cuales 70 son carcinogénicos. Contiene además de la nicotina, monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrógeno y azufre, radicales libres, hidrocarburos policíclicos aromáticos (HPA) como el benzo-i-pireno y el benzeno, compuestos orgánicos volátiles (COV), nitrosaminas específicas del tabaco (TSNA), además de compuestos inorgánicos [78]. • Aerosol del cigarrillo electrónico. Solamente contiene de 80 a 100 compuestos. La casi totalidad está formada por los componentes (solventes) de la solución líquida (propilenglicol y glicerol) y nicotina. El CO, los óxidos de nitrógeno y azufre, así como la inmensa mayoría de los compuestos del humo de tabaco <u>están ausentes</u>. A nivel residual pero superior al umbral de detección, se detectan algunos compuestos orgánicos volátiles (principalmente aldehídos) que se originan de la descomposición térmica (pirólisis a baja temperatura) de los solventes (propilenglicol y glicerol) y los saborizantes. Las nitrosaminas específicas del tabaco, radicales libres y otros COV y HPA aparecen a nivel de trazas <u>apenas detectables</u> [61,63,71,75,76,79,80]. • Aerosol de los productos HnB. Semejante al de los cigarrillos electrónicos, excepto que no contiene propilenglicol y los compuestos por descomposición térmica del glicerol y saborizantes se detectan en mayor concentración que en el vapor del 	<p>cigarrillo electrónico, pero aún mucho menor que en el humo de tabaco [34,35,36,37].</p> <p>Fase Particulada</p> <ul style="list-style-type: none"> • Humo de tabaco. Las partículas constituyen al “alquitrán” (en inglés TAR: Tobacco Aerosol Residue), el componente obtenido al filtrar del humo removiendo al agua y la nicotina, el cual contiene partículas suspendidas sólidas y líquidas formadas por mezclas de hidrocarburos semi-volátiles y no-volátiles de gran complejidad química y alta toxicidad. Las emisiones “laterales” (de la punta encendida al ambiente) generan principalmente partículas sólidas [78]. • Aerosol del cigarrillo electrónico. Las “partículas” son gotitas líquidas de tamaño promedio menor a 300 nanómetros, compuestas casi exclusivamente de propilenglicol con trazas insignificantes de otros compuestos orgánicos. La fase particulada contiene también trazas insignificantes (1 por cada 10 mil gotitas líquidas) de agregados sólidos de iones metálicos (níquel, zinc, aluminio, manganeso) [60,61,71,75-82]. • Aerosol de los productos HnB. Muy semejante al del cigarrillo electrónico, excepto por la ausencia de propilenglicol en las gotitas [34,35,36,37]. <p>Toxicidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fase gaseosa. En el aerosol del cigarrillo electrónico sólo se detectan (en concentraciones no absolutamente despreciables) entre 3 y 5 compuestos con efectos potencialmente nocivos [60,61,71,75-82]. Esto debe compararse con los cientos de compuestos tóxicos y los 70 compuestos potencialmente carcinogénicos del humo de tabaco. Los compuestos preocupantes son: aldehídos (formaldehído, acetaldehído y acroleína), además de trazas insignificantes de nitrosaminas específicas del tabaco y los iones metálicos. Los compuestos tóxicos y carcinogénicos no solo existen en dosis mucho menores a las que se les detecta en el humo de tabaco (menos del 3% el formaldehído y típicamente del orden de 1/200 o menos para los demás aldehídos), aparecen en dosis que están por debajo de los umbrales toxicológicos del Instituto Nacional de Seguridad Laboral de los EE. UU. (NIOSH) [79]. En particular, las dosis de nitrosaminas son verdaderamente despreciables y comparables a las que se detecta en chicles de nicotina farmacéutica (entre 1/500 y 1/2000 de su abundancia en el humo de tabaco [76,79,80]). En el aerosol de productos HnB se detectan más compuestos preocupantes y en mayores concentraciones, pero aún mucho menores que el humo de tabaco [34,35,36,37]. • Fase particulada. Aunque los números de partículas, sus diámetros promedio y sus tasas de deposición en el aparato respiratorio del vapor del cigarrillo electrónico y tabaco para calentar son semejantes a las del humo de tabaco, <u>la enorme</u>
<p><u>diferencia en su composición química es crucial para evaluar su toxicidad</u>: mientras que las partículas del humo de tabaco son difícilmente absorbidas en los alveolos y su metabolización produce daños sistémicos por ser reactivas y oxidantes [78], las gotas de propilenglicol y glicerol se disuelven en los líquidos que recubren los alveolos y estos compuestos son absorbidos en forma molecular directamente al torrente sanguíneo. Su metabolización no produce daños sistémicos. Únicamente la absorción de los iones metálicos podría causar daños, pero tales daños (de haberlos) deben ser mínimos debido a las insignificantes dosis de estos contaminantes (por debajo de los umbrales toxicológicos).</p> <p>Desinformación</p> <p>Existen numerosos estudios con resultados adversos a la RDT que muestran serias deficiencias (sobre todo en su diseño experimental y en asumir hipótesis y suposiciones insostenibles o incompatibles con los datos). Estos estudios dan lugar a muchas afirmaciones falsas o exageradas y desinformación alarmista reportadas en numerosos comentarios por los medios de comunicación, por documentos y comunicados a nivel global [27,58,59], y en particular en Colombia por parte del Ministerio de Salud e instituciones vinculadas y por algunos profesionales de la salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sustancias tóxicas. Mencionar (a menudo sin citar referencias) la presencia de “sustancias tóxicas”, sin aludir a sus dosis y concentraciones. Esta es información tendenciosa que viola el principio básico de la toxicología (“el veneno está en la dosis”). • Las “partículas”. Manifestar alarma por las “partículas” del aerosol, siendo que la fase particulada de los aerosoles del cigarrillo electrónico y los productos HnB está formada casi exclusivamente de gotitas de propilenglicol y glicerol (los iones metálicos se encuentran en dosis menores a los umbrales toxicológicos). Este tipo de desinformación pretende hacer una equiparación deshonesta con las partículas suspendidas de la contaminación del aire o el alquitrán del humo de tabaco que sí son dañinas [83]. • Los saborizantes. Manifestar una alarma infundada por los saborizantes en los líquidos. Aunque los saborizantes son seguros para ingestión, algunos son potencialmente tóxicos por inhalación cuando se descomponen en aldehídos al generarse el aerosol. Sin embargo, se encuentran en concentraciones residuales debajo de los umbrales de toxicidad. Aun así, es deseable mantener un estricto control de calidad purgando todo compuesto con potencial tóxico [75,76,79,80]. • El “pulmón de palomitas”. En particular, es falsa la afirmación de que la inhalación del diacetilo contenido en ciertos saborizantes produce el llamado “pulmón de palomitas” (bronquiolitis obliterante), una enfermedad pulmonar obstructiva detectada en trabajadores de las fábricas de palomitas de maíz en los EE. UU. Sin embargo, no se ha detectado un solo caso de usuario de cigarrillo electrónico que haya contraído esa enfermedad (ni siquiera hay una conexión clara entre ésta y 	<p>fumar cigarrillo de tabaco). Cuando este compuesto está presente en los líquidos o el aerosol se detecta en concentraciones insignificantes (1/200 su concentración en el humo de tabaco [75,76,79,80]). Desde 2015 los fabricantes de e-líquidos tienden a purgar este compuesto por precaución.</p> <p>Además de señalar la desinformación, es importante mencionar que el perfil de seguridad de los dispositivos debe ser examinado en las condiciones normales de utilización por humanos. Existen estudios de química analítica que han detectado en el aerosol del cigarrillo electrónico concentraciones de aldehídos carcinogénicos (sobre todo formaldehído) más altas que en el humo de tabaco. Todos estos estudios han examinado a los dispositivos en condiciones de sobrecalentamiento, las cuales no corresponden al uso normal por producir en el usuario una sensación repelente. Típicamente estos resultados suceden por un mal diseño experimental, ya sea porque las máquinas de absorción del aerosol no son calibradas a la cadencia de inhalación de los usuarios o cuando siguen operando cuando se agota el líquido y se quema el algodón dentro de la resistencia. Ejemplos de estos estudios: referencias [84,85] (refutación en [86,87] respectivamente). También hay estudios que han detectado altas dosis de iones metálicos debido a errores de diseño experimental [88,89] (refutación en [90,91] respectivamente). A la fecha, todos estos estudios deficientes, tantos los de exceso de aldehídos como de metales, han sido refutados y/o replicados.</p> <p>(4.2) El “vapor” ambiental: comparación con el humo de tabaco ambiental</p> <p>Pese ciertas declaraciones de la Secretaría de Salud [50,51,53] y de profesionales de la salud [54,55,56,57], la evidencia disponible [81,82,91,92,93,94,95,96,97,98,99,100,101,102] señala como un hecho experimental (explicado por sus propiedades físicas y químicas) que (a diferencia del humo de tabaco ambiental) prácticamente es inexistente un riesgo sanitario por la exposición (voluntaria o involuntaria) al aerosol ambiental producido por cigarrillos electrónicos por parte de personas en el entorno, incluso personas delicadas o vulnerables.</p> <p>Al ser higroscópicas las micro-gotas (partículas) del aerosol inhalado tienden a crecer por coagulación al entrar en contacto con el medio humectante del aparato respiratorio. Su tasa de absorción (deposición) en los conductos del sistema respiratorio es directamente proporcional a su diámetro, mientras que la profundidad de alcance es mayor para micro-gotas de menor diámetro que se depositan por difusión y sedimentación. Como las partículas de mayor diámetro (> 1 micrómetro) tienden a impactarse en el aparato respiratorio superior (boca, tráquea y bronquios), la exhalación favorece a las micro-gotas finas y ultra-finas (< 1 micrómetro) con diámetro típico de 100-300 nanómetros [103].</p> <p>Los estudios de laboratorio citados muestran las siguientes propiedades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Humo de tabaco ambiental. Surge de dos fuentes: la emisión principal (humo exhalado por el fumador) y la emisión transversal (humo que fluye de la punta encendida del cigarrillo). El humo principal está diluido (el fumador absorbe el 90% de lo que inhala) y es químicamente distinto del inhalado, mientras que el humo transversal es de alta densidad y químicamente reactivo. Este último, contiene la inmensa mayoría (el 80%) de la masa del aerosol liberado al ambiente (en ambas

<p>fases). Al estar formado por compuestos semi-volátiles y no-volátiles que sostienen reacciones oxidantes y partículas suspendidas líquidas y sólidas, no se evapora (se "añeja"), manteniéndose por tiempos largos en el ambiente (su vida media es de 20-40 minutos por exhalación), dispersándose lentamente por difusión siguiendo el flujo del aire circulante, decayendo lentamente por sedimentación en el piso y paredes de los recintos [78].</p> <ul style="list-style-type: none"> Aerosol ambiental del cigarro electrónico. Al no haber combustión no hay emisión transversa, solamente existe la principal exhalada por el vapedor. El cuerpo del vapedor absorbe aproximadamente el 90% de la masa gaseosa del aerosol inhalado: 92% del propilenglicol, 86% del glicerol, 94% de la nicotina [104] y 97% de los aldehídos [105] (los compuestos más preocupantes). Con respecto a la fase particulada, el vapedor exhala 1/10,000 de las micro-gotas que inhala [103]. Esto hace al vapor ambiental un aerosol sumamente diluido y volátil de poca complejidad física y química, lo cual contrasta con la gran complejidad del humo de tabaco ambiental. La micro-gotas finas y ultra-finas exhaladas (fase particulada) son veloces y volátiles, lo cual implica una evaporación sumamente rápida (20 segundos por exhalación), mientras que la fase gaseosa está en estado de súper saturación. Por lo tanto, es un aerosol que se dispersa muy rápido en el aire ambiental. Su vida media es aproximadamente 20 segundos por cada exhalación, mientras que la del humo de tabaco ambiental es de 20-40 minutos [81,82,95,98,101]. <p>La comparación anterior entre sus propiedades físicas y químicas evidentemente sugieren que el perfil de riesgo sanitario del vapor y humo de tabaco ambientales es completamente distinto:</p> <ul style="list-style-type: none"> Humo de tabaco ambiental. Es un contaminante tóxico (sobre todo con mala ventilación). Expone a terceras personas por tiempos largos a partículas suspendidas líquidas y sólidas de alta complejidad y toxicidad química (el alquitrán) y a un medio gaseoso denso y oxidante (sobre todo el humo transversal) que permanece largo tiempo (horas) en el ambiente [78]. Aerosol Ambiental del Cigarro Electrónico o Productos Hnb. Es un factor de contaminación prácticamente insignificante y sumamente diluido que proviene únicamente de la exhalación del vapedor. Representa a terceras personas una exposición muy breve (minutos). Tanto las "partículas" (que son micro-gotas líquidas muy volátiles y composición química prácticamente libre de toxicidad) como el medio gaseoso súper saturado se evaporan y dispersan en el ambiente en cuestión de minutos. La fase particulada contiene trazas insignificantes de iones metálicos en agregados sólidos, en concentraciones que apenas se distinguen de niveles normales en ambientes interiores sin emisión de aerosol [92,93,95,98,99,100,101]. <p>Tomando en cuenta que las personas (sobre todo niños) pasan mucho más tiempo en el hogar o en el sitio de trabajo que en bares o restaurantes, el nivel de exposición al vapor</p>	<p>ambiental más común es el exhalado en espacios interiores en condiciones normales de habitación (uno o dos vapedores en una casa u oficina o lugar de trabajo), por lo cual no constituye una causa de preocupación como lo es el humo de tabaco ambiental. No hay un solo estudio (con diseño experimental apropiado) que haya detectado concentraciones mínimamente preocupantes de compuestos tóxicos en el vapor ambiental (tanto en la fase gaseosa como en las micro-gotas) en condiciones de vapeo normal.</p> <p>Sin embargo, en condiciones especiales cuando hay muchos usuarios vapeando al unísono (un festival o una convención de Vapeo o una tienda de vaporizadores) el vapor ambiental permanece en el ambiente por las caladas sucesivas que disminuyen la eficiencia de la evaporación y disipación [91,94]. Sin embargo, aunque en estas condiciones el vapor ambiental podría llegar a ser molesto o irritante para terceras personas expuestas en forma involuntaria, el riesgo de daños a su salud es comparable a los riesgos por la contaminación normal en muchos espacios "libres de humo" de tabaco, como, por ejemplo, en ambientes urbanos con tráfico vehicular ligero, o en restaurantes o lugares donde se cocinan alimentos o casas habitación donde se encienden velas o usan aspiradoras [106].</p> <p>A pesar de no haber sustento experimental para alegar toxicidad del vapor ambiental, existen estudios que han provocado escándalo por reportar una alta concentración de iones metálicos. Estos estudios han sido refutados. Otros autores [107,108] advierten sobre "posibles daños" a la salud por la detección de altas concentraciones de "partículas", omitiendo el hecho de que éstas son en su casi totalidad micro-gotas líquidas que se evaporan rápidamente y no pueden ser equiparadas con las partículas suspendidas de la contaminación ambiental [83] o del humo de tabaco [78].</p> <p>(4.3) Marcadores biológicos</p> <p>Los resultados de química analítica denotan ya un perfil de riesgo del cigarro electrónico significativamente menor al del humo de tabaco. Sin embargo, la primera señal objetiva sobre efectos del aerosol del cigarro electrónico en el organismo (en comparación con el humo de cigarro) la dan las concentraciones de diversos marcadores biológicos en el plasma sanguíneo, en particular aquellos asociados al desarrollo de cáncer [109]. A excepción de la nicotina, varios estudios han corroborado que estos marcadores se miden en concentraciones mucho menores en sujetos que "vapean" (usan al cigarro electrónico) y han dejado de fumar que en fumadores. De hecho, los marcadores en vapedores exclusivos son comparables a los medidos en usuarios de nicotina farmacéutica. Se mencionan a continuación dos ejemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Shahab, L, Goniewicz, ML, Blount, BC. <i>Nicotine, carcinogen, and toxin exposure in long-term e-cigarette and nicotine replacement therapy users: a cross-sectional study.</i> [110] <p>Conclusiones del estudio: <i>Ex-fumadores de uso exclusivo a largo plazo de cigarrillos electrónicos y TRN (Terapias de Reemplazo de Nicotina) pueden mostrar niveles similares de nicotina comparables a los de los fumadores exclusivos, pero los resultados son variables. El uso exclusivo a largo plazo de cigarrillos electrónicos y TRN está asociado a niveles medidos sustancialmente reducidos de toxinas y cancerígenos en comparación</i></p>
<p>con los fumadores exclusivos. Las dos modalidades de uso dual con el cigarro de tabaco muestran niveles similares a los fumadores exclusivos</p> <ul style="list-style-type: none"> M. L. Goniewicz, M. Gawron, D. M. Smith, M. Peng, P. Jacob, N.L. Benowitz, "Exposure to Nicotine and Selected Toxicants in Cigarette Smokers Who Switched to Electronic Cigarettes: A Longitudinal Within-Subjects Observational Study". [111] <p>Conclusiones del estudio. <i>Después de sustituir los cigarrillos por cigarrillos electrónicos los niveles de exposición a la nicotina se mantuvieron sin cambio, mientras que los de los niveles de exposición a los compuestos tóxicos y cancerígenos disminuyeron sustancialmente.</i></p> <p>Existen otros estudios de marcadores que han corroborado la presencia muy reducida de estos marcadores en vapedores exclusivos [112,113,114,115,116].</p> <p>(4.4) Estudios preclínicos (cultivos celulares y modelos animales)</p> <p>Los experimentos de laboratorio "in vitro" (cultivos celulares) y en modelos animales (principalmente ratones) proporcionan pistas de efectos biológicos del cigarro electrónico que pueden servir como guía a futuros estudios clínicos o epidemiológicos sobre sujetos humanos. Estos experimentos permiten examinar diversos efectos fisiológicos, como formas de metabolismo xenobiótico, respuestas a estímulos oxidativos y radicales libres, marcadores inflamatorios, desregulación de enzimas, daño celular y de ADN y genotoxicidad. Sin embargo, es necesario reconocer las limitantes de estos experimentos. Los cultivos de células humanas in vitro no reflejan las interacciones celulares y organización de los tejidos y mecanismos de defensa en el organismo. Los modelos animales in vivo involucran principalmente roedores, cuya biología es distinta a la humana. El siguiente resumen crítico está tomado de [75,76].</p> <p>Estudios in vitro. La mayoría de los experimentos in vitro sobre el cigarro electrónico exhiben los siguientes problemas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Dosis de exposición clínicamente irrelevantes. Falta de un protocolo adecuado para cuantificar dosis de exposición de los cultivos al aerosol que sean comparables o clínicamente relevantes a la exposición de uso humano real del cigarro electrónico. A menudo, los cultivos son literalmente "fumigados" con emisiones de vapor con concentraciones (por ejemplo, de nicotina) cientos de veces mayores de las observadas en el uso real. Obviamente, esto produce una enorme sobreestimación de riesgos. Falta de un contexto comparativo. La mayoría de los estudios citotóxicos sobre efectos del vapor del cigarro electrónico no ofrece una comparación con los efectos de la exposición de los mismos cultivos al humo del tabaco. Esta deficiencia elimina información objetiva y útil que puede compensar su falta de poder de predicción sobre posibles efectos in vivo. Tendencia al reportaje alarmista de resultados. Por ser el cigarro electrónico una tecnología disruptiva y novedosa, la evaluación de sus efectos sanitarios es un 	<p>tema controvertido. Esto induce a muchos investigadores en estudios citotóxicos a reportar resultados en forma indebidamente alarmista (por ejemplo, que los efectos in vitro implican efectos in vivo como "riesgos de cáncer"), lo cual es fácilmente interpretado fuera de contexto por los medios y conduce a notas de prensa alarmistas que no se sustentan en los resultados de los estudios.</p> <p>Modelos animales. Las limitantes no sólo se deben a las diferencias biológicas entre ratones (cuyo peso es aprox. 25 gramos) y humanos, sino (sobre todo) surgen también por problemas análogos a los de los estudios in vitro: la falta de un protocolo funcional que traduzca las dosis de exposición al vapor de los ratones a las dosis de exposición de seres humanos usando cigarrillos electrónicos. De hecho, también hay muchos ejemplos en los que los ratones son literalmente "fumigados" a dosis cientos de veces mayores a las equivalentes en humanos, una vez considerada la diferencia de masa corporal. Por otra parte, muchas cepas de ratones de laboratorio han sido genéticamente modificados para desarrollar tumores.</p> <p>Es evidente que no es posible obtener conclusiones claras sobre los efectos del cigarro electrónico que proporcionen señales útiles para estudios clínicos y epidemiológicos debido a las serias deficiencias metodológicas y falta de estandarización en muchos de los estudios pre-clínicos y de estudios basados en modelos animales sustitutos. Sin embargo, los estudios que han evitado estas fallas metodológicas han aportado resultados interesantes, por ejemplo: la ausencia de mutagénesis en base al criterio Ames y efectos reducidos toxicogenómicos en comparación con el cigarro de tabaco [117,118,119,120]. El atender errores comunes y desarrollar recomendaciones metodológicas robustas es una prioridad urgente para evaluar adecuadamente el impacto en la salud humana del uso del cigarro electrónico.</p> <p>(4.5) Efectos en el sistema respiratorio por el uso del cigarro electrónico (CE).</p> <p>El estudio de los efectos intrínsecos del cigarro electrónico en el organismo es complicado, ya que la inmensa mayoría (más del 99% en muchos casos) de los usuarios son fumadores o ex-fumadores, los cuales arrastran historias previas de (hasta) décadas de tabaquismo que son necesariamente un factor de más peso en sus padecimientos que su vapeo reciente. Los efectos intrínsecos del uso del cigarro electrónico deben ser examinados por estudios prospectivos de largo plazo en vapedores que nunca han fumado (un tipo de población que es difícil encontrar). El único estudio de este tipo [121] fue un estudio de cohortes prospectivo de 3.5 años de duración, el cual no mostró deterioro de índices espirométricos, ni desarrollo de síntomas respiratorios, ni cambios en los marcadores de inflamación pulmonar o signos de daño pulmonar temprano en tomografías de alta resolución en ninguno de los 9 participantes (evidentemente, lo reducido de la muestra y la falta de un grupo de control de fumadores son limitantes importantes de este estudio).</p> <p>Proporcionamos a continuación el resumen de los resultados de una reseña extensa publicada recientemente sobre los efectos del cigarro electrónico en el sistema</p>

<p>respiratorio, la cual confirma la ausencia de efectos graves en base a la revisión de más de 140 estudios publicados:</p> <p>Polosa R, O'Leary R, Tashkin D, Emma R & Caruso M (2019) <i>The effect of e-cigarette aerosol emissions on respiratory health: a narrative review</i>, Expert Review of Respiratory Medicine, [122]</p> <p>Resumen (las referencias de estudios citados se encuentran en [122])</p> <p>Se evaluó críticamente la literatura de investigación publicada sobre el sistema respiratorio, revisando los efectos del cigarro electrónico (CE) en estudios de modelos preclínicos (cultivos de células y modelos animales), estudios clínicos en sujetos humanos que sustituyeron cigarrillos de tabaco por electrónicos, así como estudios observacionales en sondeos poblacionales. Evaluamos los estudios en base a la calidad de su metodología y precisión de sus interpretaciones. El atender errores comunes y desarrollar una metodología robusta es una prioridad urgente para la evaluación adecuada del efecto del uso del CE en la salud humana. Los hallazgos de esta reseña indican que el CE en condiciones normales de uso representan mucho menor riesgo que el fumar tabaco. Tanto los usuarios del CE como los fumadores que piensan utilizarlos tienen derecho a estar bien informados sobre los riesgos que asumen, asimismo deben estar al tanto de que los hallazgos de estudios reportados en los medios no son siempre confiables. La información experta señala que cada vez hay más evidencia de que los aerosoles del CE son relativamente seguros en comparación con el humo de tabaco en sus efectos sobre los conductos respiratorios.</p> <p>Aspectos Relevantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estudios Preclínicos. Los estudios in vitro sobre células humanas y los modelos animales no son indicadores robustos sobre los riesgos potenciales del uso del CE. Los estudios pre-clínicos son de valor limitado y su relevancia clínica es dudosa, más aún si (como sucede en la mayoría de los casos) han expuesto a los cultivos y a los animales de laboratorio a enormes dosis de aerosol que no guardan proporción con la dosis de exposición normal en seres humanos. Son más relevantes los estudios en sujetos humanos en condiciones normales del uso del CE. • Efectos agudos (corto plazo). Algunos fumadores que pasan a usar el CE reportan irritación transitoria en la garganta, tos seca y otros síntomas de irritación respiratoria, lo cual indica respuestas de reflejos defensivos ante estímulos no específicos. No hay evidencia de que estas irritaciones conduzcan a efectos pulmonares adversos que sean clínicamente significativos. Asimismo, se han detectado pequeños aumentos de la resistencia al flujo de aire inmediatamente después del uso del CE. La relevancia de estos efectos agudos es cuestionable, ya que no produce cambios significativos por espirometría estándar. • Efectos a mediano y largo plazo. El impacto de sustituir al cigarro de tabaco por el electrónico a más largo plazo es menos claro. Un ensayo controlado aleatorizado 	<p>de 1 año de duración examinó a fumadores con espirometría normal al inicio que pasan al uso exclusivo de cigarro electrónico. No se encontraron cambios en las pruebas de función pulmonar y se reportaron mejoras en síntomas respiratorios (tos y falta de aliento). El estudio también mostró una normalización progresiva de la función periférica de los conductos (i.e. FEF 25-75%) entre aquellos que completamente dejaron de fumar. En estos sujetos también se observa una normalización de niveles de CO exhalado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efectos en fumadores asmáticos. Un estudio de cohortes retrospectivo de usuarios habituales del cigarro electrónico que padecían asma moderada no mostró deterioro alguno de la fisiología respiratoria ni eventos subjetivos de asma. Fumadores asmáticos que dejan de fumar o disminuyen su consumo adoptando al cigarro electrónico mostraron sistemáticamente mejoría progresiva, mientras que un estudio prospectivo de 2 años confirmó que el uso del cigarro electrónico en sustitución del cigarro convencional mejora los efectos objetivos y subjetivos del asma. En general, el uso del cigarro electrónico y la exposición al aerosol que genera es bien tolerado por asmáticos, sin generar ataques de asma. • Efectos en pacientes con Enfermedades Pulmonares Obstructivas Crónicas (EPOC). Las EPOC son enfermedades asociadas al tabaquismo caracterizadas por una persistente respuesta inflamatoria y deterioro de los conductos respiratorios. El cese de fumar es la única estrategia basada en evidencia que puede modificar favorablemente el curso de EPOC y reducir la mortalidad, por lo que usar el cigarro electrónico para reducir o eliminar el consumo de cigarrillos puede producir considerables beneficios respiratorios. Un estudio prospectivo en pacientes con EPOC no mostró deterioro en la fisiología pulmonar (FEV1, FEC y el %FEV1/FVC) en pacientes con EPOC que usaron cigarrillos electrónicos para dejar de fumar o reducir su consumo. No es inusual encontrar una falta de mejora en índices espirométricos en fumadores con EPOC y obstrucción irreversible de conductos respiratorios incluso habiendo dejado de fumar. Aún así, los participantes en un estudio de 3 años de duración que dejaron de fumar o fumaron menos por el uso de cigarro electrónico experimentaron un descenso significativo de exacerbaciones respiratorias y mejoría de su salud general (medida por la prueba CAT, COPD Assessment Test), incluyendo un aumento de su actividad física (la prueba de la caminata de 6 minutos). Esta mejora en el estado de salud fue también reportada en un sondeo por internet de usuarios de cigarro electrónico con EPOC. El 75.7% reportó mejoría en síntomas respiratorios, solo el 0.8% reportó empeoramiento. Un hallazgo clave en este estudio fue que las exacerbaciones respiratorias disminuyeron a la mitad. • Susceptibilidad a infecciones respiratorias. Se sabe que el dejar de fumar reduce la susceptibilidad a infecciones respiratorias producidas por patógenos bacteriales y virales. El uso habitual del cigarro electrónico reduce la actividad de patógenos, hecho probablemente debido a la presencia en el aerosol del cigarro electrónico de propilenglicol, el cual manifiesta actividad anti-bacterial y anti-viral. También se ha detectado actividad anti-bacterial en los e-líquidos comerciales.
<p>Estudios y Reseñas que presentan Resultados Adversos.</p> <p>La reseña de Polosa y colegas también cita y comenta sobre estudios y otras reseñas que han reportado resultados adversos del uso del cigarro electrónico en el sistema respiratorio. Gran parte de los resultados adversos vienen de estudios preclínicos (cultivos celulares y modelos animales). Pese al escándalo mediático que producen los reportes de este tipo de estudios al extrapolar sus resultados fuera de contexto, su alcance y relevancia clínica es limitada. Algunos estudios [123,124,125] han examinado efectos fisiológicos y genéticos en cultivos celulares extraídos directamente del lavado nasal, suero sanguíneo y tejidos pulmonares de usuarios de cigarro electrónico, comparando estos efectos con el mismo material extraído de tejidos de fumadores y no-fumadores. Todos reportan efectos alarmantes que incluso sugieren un daño biológico comparable a fumar (por lo que suelen ser citados por quienes se oponen al uso del cigarro electrónico).</p> <p>Sin embargo, los resultados de estos estudios son sumamente especulativos, ya que adolecen de los siguientes limitantes y fallas metodológicas: se basan en muestras pequeñas, además de que no toman en cuenta al reportar sus resultados que la casi totalidad de los usuarios del cigarro electrónico (cuyos tejidos fueron examinados) son fumadores o ex-fumadores con una larga historia de tabaquismo previo. Además, todos ellos tienen un diseño de corte seccional, por lo que no logran demostrar causalidad de los efectos encontrados debida al uso del cigarro electrónico. Hay varias reseñas sobre los efectos del cigarro electrónico en el sistema respiratorio que exponen un balance sanitario muy negativo, por lo que desaconsejan al uso del cigarro electrónico como alternativa de reducción de daños [126,127]. Estas reseñas han examinado selectivamente la evidencia: los estudios con resultados adversos son citados y comentados en forma acrítica, mientras que los que muestran un perfil de riesgo mucho menos al cigarro convencional no son mencionados o son descritos en forma errónea o fuera de contexto.</p> <p>(4.6) El vapeo basado en nicotina no es causante de enfermedades pulmonares graves a corto plazo</p> <p>En aparente contradicción con la evidencia presentada sobre efectos no preocupantes por el vapeo en el sistema respiratorio, surge desde junio de 2019 en los EE. UU. un brote de enfermedades pulmonares agudas (súbitas) supuestamente asociadas al vapeo, las cuales se denotan por el término EVALI, acrónimo en inglés de "Lesión Pulmonar Asociada al Uso de Cigarrillos Electrónicos o Productos de Vapeo" [128]. A la fecha este brote ha causado la hospitalización de más de 2,700 personas (principalmente hombres jóvenes) y casi 60 muertes en los EE. UU.</p> <p>Varios profesionales de la salud y voceros de las autoridades han afirmado en foros públicos en Colombia que los lamentables eventos de EVALI aportan evidencia de que el vapeo (entendido como uso genérico del cigarro electrónico) produce enfermedades pulmonares</p>	<p>súbitas y graves (potencialmente fatales). <u>Estas afirmaciones carecen de fundamento.</u> El brote de EVALI en los EE. UU. sigue la misma dinámica de brotes de intoxicación de bebidas o alimentos producidos por agentes contaminantes o adulteración de sus componentes, caracterizados por enfermedades localizadas en el tiempo y en una geografía precisa que no son representativas de los efectos por el consumo continuo y genérico de los mismos alimentos y bebidas sin adulteración.</p> <p>En el caso de EVALI se trata estrictamente de un brote epidémico de intoxicaciones pulmonares por la adulteración (por redes ilegales de mercado ilegal en EE. UU.) de las sustancias líquidas en cartuchos cerrados utilizados en la vaporización de tetrahidrocanabinol (THC), las cuales fueron contaminadas con aditivos no apropiados (principalmente acetato de vitamina E) [128]. Al igual que en otros brotes epidémicos, como los de intoxicación de alimentos y bebidas, el brote de EVALI no es representativo del uso genérico y continuo del cigarro electrónico (basado en nicotina) sin este factor de adulteración que hemos descrito.</p> <p>Las autoridades sanitarias en los EE. UU.: los Centros de Control y Prevención de Enfermedades (CDC) [129] desde fines de septiembre de 2019 (la FDA desde antes [130]), y sobre todo en sus últimos comunicados emitidos en diciembre y enero de 2020, remarcan el rol casi exclusivo del THC adulterado con acetato de vitamina E con datos aún más recientes [122]. Como reacción al brote EVALI en los EE. UU. la Secretaría de Salud emitió a fines de septiembre Alertas Epidemiológicas confusas e imprecisas, la cual (a diferencia de los comunicados del CDC) no previene a la población (sobre todo a los jóvenes) sobre el principal riesgo: vapear cartuchos de THC adquiridos en el mercado negro, solo recomienda cesar el uso de todo cigarro electrónico (algo poco realista dada la gran cantidad de usuarios que difícilmente cesaran abruptamente de usar sus dispositivos).</p> <p>A pesar de la evidencia, varios profesionales de la salud en Colombia insisten en que el vapeo con nicotina es también causante del EVALI porque señalan que entre 10-15% de afectados reportaron solo haber utilizado líquidos con nicotina [128]. Sin embargo, este razonamiento es muy cuestionable, ya que ese 10-15% de uso exclusivo de líquidos con nicotina está basado en los testimonios personales de los afectados, no en una verificación toxicológica por pruebas de orina, las cuales los CDC no ha llevado a cabo en forma sistemática. Como los mismos comunicados de los CDC reconocen, estos testimonios deben ser vistos con mucho escepticismo. Es muy posible (dado el contexto de consumo de productos de mercado ilegal) que las víctimas no sabían que sustancias estaban consumiendo. Además, la inmensa mayoría vienen de estados de los EE. UU. en donde el consumo de THC es ilegal (en California y Colorado es legal solo para mayores de 21 años). En estas condiciones el admitir el consumo de cannabis sería para estos jóvenes admitir un consumo ilegal que conlleva sanciones y estigma [133].</p> <p>El vapeo con nicotina <u>no es causante del EVALI</u>, ya que no es posible explicar la falta total de eventos confirmados (con fundamento) de EVALI en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • años anteriores al brote, tanto dentro y fuera de los EE. UU.: desde 2008 más de 40 millones de personas han usado al cigarro electrónico con nicotina y saborizantes en todo el mundo.

<p>• usuarios fuera de los EE. UU. desde junio de 2019 entre los millones que usaban los mismos cigarrillos electrónicos, con los mismos líquidos y saborizantes, la misma nicotina [134].</p> <p>Consta además el hecho de que los compuestos químicos que se utiliza en el vapeo con nicotina son solubles en agua y no requieren de aditivos para su vaporización, mientras que los de cannabis, tanto CBD (cannabidiol) o THC (tetrahidrocanabinol), son aceites liposolubles que si los requieren. Esta diferencia en la química de los consumibles es consistente con los efectos detectados en la inmensa mayoría de las tomografías y biopsias de tejido pulmonar de los enfermos.</p> <p>(4.7) Efectos en el sistema cardiovascular</p> <p>El daño cardiovascular por fumar se debe principalmente a la acción continua y crónica de los compuestos tóxicos inhalados sobre las arterias. El humo de tabaco produce activación de rutas inflamatorias y daño por procesos oxidantes, lo cual conduce a aterogénesis y trombosis, así como a la activación simpática de isquemia y arritmia. En especial, el alquitrán (sustrato de partículas suspendidas) contribuye al engrosamiento de los vasos sanguíneos por el depósito de lípidos (ateromas), aumentando el riesgo de arterioesclerosis e infartos, mientras que el monóxido de carbono (CO) disminuye la concentración de oxígeno en la sangre. La nicotina también produce efectos cardiovasculares, rigidez arterial y aumento del pulso cardíaco, pero estos no son efectos agudos [136,137,138]. Como ya se ha mencionado, existe un gran caudal de evidencia epidemiológica que muestra que el consumo crónico de nicotina (en si misma y desligada del humo, ya sea nicotina farmacéutica o consumo recreativo de tabaco oral tipo snus), no es factor causante de enfermedades coronarias en adultos sanos, aunque si es un factor de riesgo en poblaciones vulnerables: personas que son muy susceptibles y ya padecen enfermedades coronarias, hipertensos, adultos mayores, infantes y mujeres embarazadas [26,42,43,63,136,137,138].</p> <p>Al no ser producto de la combustión, el aerosol del cigarrillo electrónico no contiene CO ni la inmensa mayoría de los compuestos tóxicos del humo de tabaco. La fase particulada está formada por micro-gotas de propilenglicol y glicerol con trazas de iones metálicos, por lo que no es comparable al alquitrán. Es altamente plausible entonces que la sustitución del cigarrillo de tabaco por el electrónico reduzca enormemente los riesgos cardiovasculares, al menos en la misma medida que los productos de consumo de nicotina sin humo (farmacéutica y oral tipo snus).</p> <p>Tomando en cuenta que el daño cardiovascular preocupante por fumar es el daño crónico en humanos (más que inferido en estudios in vitro o modelos animales), la identificación de efectos adversos por el uso del cigarrillo electrónico se debe llevar a cabo mediante estudios de tipo cohorte prospectivo longitudinal a largo plazo. A la fecha sólo se dispone de un estudio de cohortes prospectivo publicado en la revista Journal of the American College of Cardiology [139], el cual midió la rigidez arterial y la función endotelial, las cuales son marcadores establecidos del riesgo de enfermedad coronaria. El estudio mostró que fumadores que han dejado de fumar adoptando al cigarrillo electrónico logran una mejora en su función vascular en tan solo un mes después de la sustitución. La misma mejora se observó en</p>	<p>usuarios de cigarrillo electrónico con y sin nicotina, lo cual confirma que la contribución de nicotina en si misma al riesgo cardiovascular es mínimo en individuos sanos.</p> <p>Otro resultado importante es que la mejora de condición vascular también fue observada en usuarios "duales" que siguieron fumando, pero disminuyeron su consumo de cigarrillos. La literatura contiene muchos estudios de cohorte retrospectivo, los cuales pueden encontrar asociaciones entre uso de cigarrillo electrónico y enfermedades coronarias o infartos, pero no pueden determinar una relación de causa. Un estudio publicado recientemente en la revista Therapeutic Advances in Chronic Disease [140] examinó dos grandes muestras de 33,028 y 26,742 sujetos en 2016 y 2017 del sondeo National Health Interview de los EE. UU., sin encontrar una asociación entre uso de cigarrillo electrónico y enfermedades coronarias o infartos. Otros estudios similares han encontrado también una falta de asociación, así como mejoras inmediatas de condición cardiovascular [141,142,143].</p> <p>También hay estudios de cohorte retrospectivo que han encontrado resultados contrarios [144,145,146]: una asociación entre uso de cigarrillo electrónico y padecer un infarto. Estos estudios son frecuentemente citados por quienes desean enfatizar que el uso del cigarrillo electrónico aumenta el riesgo de enfermedad coronaria. Sin embargo, han sido fuertemente criticados [147,148,149,150] además de la imposibilidad de establecer causalidad por ser de tipo retrospectivo, todos estos estudios han incurrido en una falla importante en comunicar sus resultados, ya que no reportan la cronología de los eventos o reportan resultados que no son consistentes con esta cronología. Específicamente, si el infarto sucedió antes del uso del cigarrillo electrónico esto no necesariamente indica un aumento de riesgo sino un esfuerzo por reducir riesgos: un paciente fumador que padeció un infarto y desea después del evento migrar hacia el uso de cigarrillo electrónico, incluso sin nicotina, que es un hábito mucho menos dañino que fumar. En particular, un estudio [145] reportó causalidad (incorrectamente) aun cuando sus datos muestran que en la tercera parte de los sujetos el infarto ocurrió hasta 10 años antes del uso del cigarrillo electrónico (cuando el producto aún no había sido inventado).</p> <p>(4.8) Potencial de cáncer</p> <p>Debido a que el desarrollo de cánceres en fumadores es un proceso prolongado que suele tomar décadas y a la lenta disminución del daño al dejar de fumar, es sumamente difícil verificar la asociación de cánceres con el uso del cigarrillo electrónico, un producto que solamente cuenta con unos 13 años de uso. Dada la imposibilidad de contar con estudios epidemiológicos a largo plazo, es posible como primera aproximación determinar el "potencial de cáncer" y el "potencial vitalicio acumulado de cáncer" (Excess Lifetime Cancer Risk, ELCR) asociados a los aerosoles del cigarrillo electrónico (y un producto de tabaco calentado) relativos al humo del cigarrillo de tabaco para fumadores que dejan de fumar y pasan al consumo exclusivo de estos productos [151]. Varios estudios [147,148,149] han llevado a cabo esta estimación toxicológica en base a los niveles de compuestos carcinogénicos relativos al humo, obtenidos del análisis químico y su unidad de riesgo inhalado (la exposición a los compuestos carcinogénicos no es una exposición continua sino restringida a los tiempos de inhalación). El potencial vitalicio acumulado de cáncer se calcula a partir de la suma pesada del potencial de cáncer en base al</p>
<p>consumo diario de cada compuesto carcinogénico. Pese a las limitaciones de estos modelos toxicológicos, los resultados son alentadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El estudio de Stephens [152] consideró únicamente la fase gaseosa y a las nitrosaminas y dos aldehídos (formaldehído y acetaldehído) como compuestos carcinogénicos. El resultado fue que el potencial de cáncer del cigarrillo electrónico (en condiciones normales de uso) fue el 1% respecto al cigarrillo convencional, mientras que el producto de tabaco calentado fue alrededor del 10%. • Los estudios de Scoungio et al [153] y Avino et al [154] consideraron al ELCR asociado únicamente a la fase particulada del cigarrillo electrónico, relacionando al cociente área sobre volumen de las partículas (micro-gotas) con lo que denominan la fracción "no volátil" de las mismas. El resultado fue un ELCR de 1% para el usuario y 0.0001% para personas en el entorno del usuario (emisiones ambientales) <p>La principal limitante de estos estudios es el cálculo de la potencia de cáncer separadamente para cada compuesto, lo cual ignora posibles efectos sinérgicos por la interacción entre compuestos y entre ellos y las partículas (micro-gotas). En el caso del aerosol ambiental, la química es lo suficientemente sencilla para suponer que es una buena aproximación el despreciar esta interacción, sin embargo, esto podría no serlo para el aerosol inhalado. Pese a sus limitaciones, estos estudios son un buen punto inicial para sostener la plausibilidad de una reducción de riesgo de cáncer al sustituir el cigarrillo de tabaco por el cigarrillo electrónico o el producto de tabaco calentado. Evidentemente, sus estimaciones serán más robustas cuando sean complementados con estudios en sistemas vivos, ya sea in vitro o modelos animales. Existen ya propuestas concretas [151] para elaborar modelos más sofisticados y completos para evaluar el riesgo de cáncer por el uso de cigarrillo electrónico y productos de tabaco calentado.</p> <p>(4.9) Utilidad en el cese de fumar</p> <p>La principal contribución del cigarrillo electrónico al mejoramiento de la salud pública es su potencial de lograr que un número suficientemente significativo (a nivel poblacional) de fumadores lo adopte (temporal o permanentemente) en sustitución del cigarrillo de tabaco. Al ser un producto recreativo que reproduce el ritual de fumar con muchísimo menos riesgos a la salud, el cigarrillo electrónico es mucho más aceptable a los fumadores que los métodos tradicionales para dejar de fumar: terapias de sustitución de nicotina (parches, chicles, inhaladores) y fármacos como vareniclina y bupropión (ver datos demográficos del Reino Unido [49,61,62,63,64]).</p> <p>Es importante enfatizar que es correcto considerar que un fumador ha "dejado de fumar" si ha adoptado al cigarrillo electrónico en completa sustitución del cigarrillo de tabaco, incluso si mantiene el uso del cigarrillo electrónico como hábito sustituto en forma permanente. Sin embargo, los oponentes más extremos al cigarrillo electrónico sostienen erróneamente que el verdadero "cese de fumar" solo ocurre cuando cesa también el uso de estos dispositivos, una visión extrema que confunde al tabaquismo con el consumo de nicotina y/o a la "conducta de</p>	<p>fumar", incluso si este consumo y esta conducta involucran un riesgo mucho menor que fumar. A continuación, presentamos la evidencia que sustenta la utilidad del cigarrillo electrónico en el cese de fumar.</p> <p>Ensayos Controlados Aleatorizados</p> <p>Para la comunidad médica internacional los "Ensayos Controlados de Aleatorizados" (ECA) son considerados el "estándar de oro" de la experimentación en ciencia médica. Son la herramienta más utilizada para evaluar rigurosamente a medicamentos y tratamientos nuevos. Son altamente costosos porque requieren muestras grandes de pacientes y un alto grado de control y estandarización, por lo que ocupan recursos hospitalarios y requieren la participación de muchos profesionales de la salud. Hasta 2019 los ECA no habían logrado resultados robustos y convincentes en verificar la eficiencia del cigarrillo electrónico en el cese de fumar (ver discusión en [155]). Este panorama desalentador cambió gracias al siguiente ECA publicado en la prestigiosa revista New England Journal of Medicine (NEJM), en el que se comparó su eficacia en comparación con todos los medios farmacéuticos tradicionales de reemplazo de nicotina (parches, chicles, inhaladores):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peter Hajek, Ph.D., Anna Phillips-Waller, B.Sc., Dunja Przulj, et al. <i>A Randomized Trial of E-Cigarettes versus Nicotine-Replacement Therapy.</i> [156] <p>A continuación, se proporciona la traducción del resumen de dicho estudio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes Los cigarrillos electrónicos son comúnmente utilizados en los intentos de dejar de fumar, pero la evidencia es aún limitada sobre su eficacia en comparación con los productos de reemplazo de nicotina aprobados en los tratamientos del cese de fumar. • Métodos. Efectuamos una asignación aleatoria a adultos que frecuentan los servicios de cese de fumar del U.K. National Health Service a productos de reemplazo de nicotina de su elección proporcionados por tres meses, incluyendo combinaciones de productos, y a un paquete de iniciación al cigarrillo electrónico (modelo segunda generación con tanque rellenable y botella de e-líquido de 18 mg/ml de concentración de nicotina), con la recomendación de que posteriormente adquirieran e-líquidos de sabor y concentración de su preferencia. El tratamiento incluyó apoyo conductual durante por lo menos 4 semanas. El objetivo primario buscado fue evaluar la abstinencia de fumar sostenida por 1 año, lo cual fue validado en forma bioquímica en la visita final. Los participantes que se perdieron en el seguimiento o que no pasaron la validación bioquímica fueron considerados como no-abstinentes. El objetivo secundario fue evaluar detalles del tratamiento y presencia de síntomas respiratorios reportados por los mismos participantes. • Resultados. Un total de 886 participantes fueron asignados aleatoriamente. La tasa de abstinencia en 1 año fue de 18.0% en el grupo que usó cigarrillo electrónico,

<p>en comparación con 9.9% en el grupo que usó productos de reemplazo de nicotina (riesgo relativo, 1.83; intervalo de confiabilidad de 95% [CI], 1.30 a 2.58; P < 0.001). Entre los participantes que lograron 1 año de abstinencia, los del grupo del cigarro electrónico mostraron mayor probabilidad que los del grupo de reemplazo de nicotina de continuar usando el producto asignado (80% [63 de 79 participantes] vs. 9% [4 de 44 participantes]). En total, la irritación de la boca o garganta fue reportada con mayor frecuencia en el grupo del cigarro electrónico (65.3% vs. 51.2% en el grupo de reemplazo de nicotina) y náusea fue reportada con mayor frecuencia en el grupo de reemplazo de nicotina (37.9% vs. 31.3% en el grupo del cigarro electrónico). El grupo de cigarro electrónico reportó mayor descenso de incidencia de tos y producción de flemas en 52 semanas que el grupo de reemplazo de nicotina (riesgo relativo de tos, 0.8; CI 95%, 0.6 a 0.9; riesgo relativo de flemas, 0.7; CI 95%, 0.6 a 0.9). No hubo diferencias significativas entre los grupos en estornudos o falta de aliento.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conclusiones. Los cigarrillos electrónicos fueron más eficaces en el cese de fumar que las terapias de reemplazo de nicotina cuando el uso de ambos productos fue acompañado por apoyo conductual. (Financiado por el National Institute for Health Research and Cancer Research UK; Current Controlled Trials number, ISRCTN60477608.) <p><u>Este ECA muestra un resultado muy favorable al cigarro electrónico: fue el doble de eficaz, logrando una abstinencia de fumar en 12 meses de 18%, mientras que los demás métodos juntos lograron solo el 9.9%.</u> Se trata de un verdadero parteaguas que deja absolutamente claro que el cigarro electrónico no sólo contribuye al cese de fumar, sino que es (al menos) dos veces más eficaz que los métodos tradicionales de reemplazo de nicotina.</p> <p>Uno de los resultados de este ECA fue que el 80% de los que utilizaron el cigarro electrónico siguieron utilizándolo al final del estudio, lo cual el editorial [157] de la revista NEJM (donde se publicó) menciona en forma crítica como un hecho preocupante, ya que (en su opinión) prácticamente descalifica su uso en el cese de fumar por mantener la adicción a la nicotina. Como hemos mencionado, este tipo de crítica obedece a la concepción errónea que asocia al cese de fumar solo a la abstinencia total del consumo recreativo de nicotina. Este es no es argumento médico sino un argumento moralista, pues ignora la ganancia de salud cuando ese consumo se da a través de un medio (el cigarro electrónico) que es significativamente menos dañino que fumar.</p> <p>Es importante proporcionar el debido contexto al ECA publicado por NEJM. Representa (como todo ECA estudiando al cese de fumar) un intento de aproximar lo más posible este proceso a un experimento médico (es decir verificar si el vapeo es "tratamiento" eficaz para la "enfermedad" de fumar), lo cual es una situación controlada y estandarizada (por lo tanto, idealizada) que poco tiene que ver con la realidad y complejidad del cese de fumar a nivel poblacional.</p> <p>Estudios Demográficos Observacionales</p>	<p>En la vida real el cese de fumar a través del vapeo (o incluso por otros métodos) no sucede de acuerdo con los rígidos protocolos de un ECA, sino mediante un proceso bastante complicado y caótico, con poca o ninguna intervención médica, por lo que los estudios observacionales (sobre todo del tipo longitudinal con seguimiento) de muestras poblacionales a partir de censos y sondeos proporcionan una estimación muy útil del cese de fumar en la vida real. Varios estudios de este tipo han mostrado resultados alentadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • DP Giovenco and CD Delnevo. <i>Prevalence of population smoking cessation by electronic cigarette use status in a national sample of recent smokers.</i> [158] • Conclusiones: "Mas de la mitad de quienes usan diariamente cigarrillos electrónicos han dejado de fumar en los últimos 5 años. Estos usuarios tienen tres veces mayor probabilidad de dejar de fumar que quienes no usan cigarrillos electrónicos." • YL Zhuang et al. <i>Long-term e-cigarette use and smoking cessation: a longitudinal study with US population.</i> [159] • Conclusiones: "Los que han usado cigarrillos electrónicos por mas de 2 años tienen 4 veces mayor probabilidad de no fumar en un periodo de prueba de tres meses que los usuarios de corto plazo o los no-usuarios" • L Biener and JL Hargraves. <i>A longitudinal study of electronic cigarette use among a population-based sample of adult smokers: association with smoking cessation and motivation to quit.</i> [160] • Conclusiones: "La regresión logística y el controlar factores demográficos y dependencia del tabaco indican que usuarios intensivos de cigarrillos electrónicos tuvieron 6 veces mas probabilidad de reportar cese de fumar que los no-usuarios y usuarios intermitentes (OR: 6.07, 95% CI = 1.11, 33.2). El uso diario de cigarro electrónico por lo menos por un mes está fuertemente asociado al cese de fumar al tiempo de seguimiento." • K E Farsalinos et al, <i>Electronic cigarette use in the European Union: analysis of a representative sample of 27 460 Europeans from 28 countries.</i> [161] • Conclusiones: "Extrapolando a partir de una muestra estadísticamente significativa a la población total de la Unión Europea, se estima que 6.1 millones de europeos han dejado de fumar usando cigarrillos electrónicos, mientras que otros 9.2 millones han reducido su consumo de tabaco." <p>Hay estudios que reportan que el uso del cigarro electrónico inhibe al cese de fumar [162,163]. Sin embargo, una revisión extensiva de este tipo de estudios muestra que adolecen de graves fallas metodológicas [164,165].</p> <p>(4.10) Uso adolescente del cigarro electrónico</p> <p>El cigarro electrónico debe ser un producto de consumo exclusivo para adultos, por lo que hay una preocupación legítima por su utilización por menores de edad y en particular por su posible rol en el tránsito de estos menores hacia el tabaquismo. Numerosos</p>
<p>profesionales e instituciones de salud pública, así como organizaciones anti-tabaquistas no gubernamentales, afirman como si se tratase de un hecho consumado y alarmante que el vapeo está sirviendo de "puerta de entrada" de los adolescentes hacia el tabaquismo a gran escala (por ejemplo: la Secretaría de Salud y el INSP en sus posicionamientos [50,51], el Cirujano General de los EE. UU. [166], ONG anti-tabaco en EEUU [167] y profesionales de la salud en medios y diversos foros en Colombia. Estas afirmaciones contundentes están generando un pánico moral infundado que alimenta a una campaña de demonización contra el vapeo (que ha aumentado por las intoxicaciones pulmonares EVALI en los EE. UU.).</p> <p>Sin embargo, los datos demográficos, tanto en los EE. UU. [67,68] como en el Reino Unido [168], no justifican estas declaraciones alarmantes. La alarma por el vapeo en adolescentes en los EE. UU. está basada en el aumento de 78% entre 2017 y 2018 (según el sondeo NYTS [68]) de estudiantes de High School que son "usuarios actuales", categoría definida por el criterio de "haber probado un cigarro electrónico en los últimos 30 días". Como se muestra en la sección 3, el análisis de los datos de los principales sondeos MTF y NYTS [67,68] en EE. UU. [69,70] (que aplica también en el Reino Unido [169]) muestra que la inmensa mayoría de esos "usuarios actuales" que no habían fumado utilizaron los dispositivos por menos de 10 días al mes, lo cual denota un uso primordialmente exploratorio y no habitual. La minoría de "uso actual" que vapean con frecuencia (más de 20 días al mes) son, preponderantemente, adolescentes que ya fuman desde antes o que han experimentado con el cigarro y otros productos de tabaco (lo cual elimina al 'haber probado al cigarro electrónico' como causa de su posible iniciación al tabaquismo). De hecho, difícilmente el vapeo puede conducir a los adolescentes no-fumadores al tabaquismo cuando (como se muestra en la sección 3) los sondeos demográficos en los EE. UU. y el Reino Unido revelan que los porcentajes de adolescentes fumadores han decaído en forma acelerada sin precedentes desde 2011 cuando los dispositivos se tornan productos de uso extendido y popular en esos países.</p> <p>En Colombia no contamos con sondeos demográficos anuales y extensivos como en los EE. UU. y el Reino Unido, por lo que toda afirmación debe basarse en la información disponible, la cual consta de los datos recabados y los resultados del único estudio longitudinal (de cohortes prospectivo) sobre hábitos de vapeo de adolescentes colombianos (ver más adelante).</p> <p>(4.11) Los saborizantes y los sabores</p> <p>Los cigarrillos electrónicos se ofrecen al consumidor en una gran variedad de diseños y tecnologías novedosas, mientras que los líquidos contienen saborizantes artificiales con una enorme gama de sabores y esencias dulces y frutales. Estas son precisamente las cualidades que atraen a los adultos que buscan dejar de fumar, que son la inmensa mayoría de los consumidores, y es altamente probable que sean también las que explican la eficacia de estos productos para el cese de fumar. Sin embargo, además de la posibilidad de que los saborizantes contengan o produzcan compuestos tóxicos por inhalación (tema ya atendido en la sección 4.1), se ha señalado el hecho potencialmente preocupante de que los sabores dulces y frutales atraen a los jóvenes (en particular adolescentes) a su consumo.</p> <p>Esta preocupación es legítima, pero no es un hecho consumado que se ha materializado como declaran profesionales de la salud en Colombia y académicos en los EE. UU. [174,175], e</p>	<p>incluso es un tema prominente en el informe del mismo Cirujano General de 2018 [166]. La conocida organización no gubernamental estadounidense Campaign for Tobacco Free Kids (CTFK) afirma en conjunto con otras organizaciones anti-tabáquicas [176], no solamente que los sabores atraen a los menores de edad, sino que incluso su promoción (utilizando descriptores infantiles) es una estrategia de marketing específicamente dirigida a los jóvenes y a menores de edad por parte de los fabricantes y vendedores de los líquidos (indebidamente identificados como industria tabacalera e identificando erróneamente al cigarro electrónico como equiparado a productos de tabaco combustible). Con el propósito declarado de proteger a la juventud de la adicción a la nicotina, CTFK ha conducido una extensa campaña mediática y amplio cabildeo político en los EE. UU. con el propósito prohibir todos los sabores y esencias excepto tabaco. Esta propuesta prohibicionista ha recibido apoyo por parte de autoridades de varias municipalidades y gobernadores e incluso a nivel federal [177].</p> <p>La cuestión fundamental es verificar si la evidencia demográfica sustenta los argumentos que pretenden justificar intervenciones que restrinjan drásticamente la variedad de sabores. Si bien, es cierto que la campaña Juul llevó a cabo en EE. UU. una promoción un tanto agresiva e irresponsable, los documentos de CTFK no aportan prueba sólida alguna de la existencia de un marketing deliberado, dirigido a menores de edad, por los fabricantes y vendedores de líquidos (incluso de Juul y de la industria tabacalera). En todo caso, el problema que debiera atenderse es restringir los descriptores de sabores y las imágenes en los envases, pero no los sabores mismos (ver discusión extensa en [178]).</p> <p>Por otra parte, tampoco hay evidencia sólida de la hipótesis de que la disponibilidad de sabores dulces y frutales es el único factor causal determinante detrás de la popularidad del vapeo (predominantemente exploratorio) en adolescentes en los EE. UU. [179]. La evidencia que supuestamente sostiene esta hipótesis, son estudios demográficos [180] que muestran una mayor probabilidad de que los sabores dulces sean preferidos por adolescentes que por adultos, mientras que los sabores de tabaco son casi exclusivamente preferidos por adultos. Estos resultados son de esperar y no prueban la hipótesis mencionada: entre quienes vapean existe una proporción de fumadores mucho mayor entre los adultos que en los adolescentes, por lo que se presenta mayor proporción de preferencia por el sabor tabaco por una mayor habituación a ese tipo de esencia. De hecho, los sondeos de consumidores adultos muestran que el vapedor veterano tiende a preferir menos el sabor tabaco [181]. Un enfoque más acertado consiste en preguntar directamente a adolescentes su motivación para vapear. Un estudio basado en este enfoque [182] mostró que la disponibilidad de sabores no es la única motivación principal: es igual de importante que la noción (correcta) de que vapear es menos dañino que fumar tabaco (por lo que es una opción preferible como muestra un análisis más detallado [183] de los datos de [182]). Además, hay otros estudios [184] que ponen en serias dudas la hipótesis de que los sabores dulces y frutales son alicientes efectivos para inducir al vapeo a adolescentes que nunca han fumado.</p> <p>Evidentemente, el prohibir sabores en pos de la protección de la juventud es una política regulatoria muy agresiva y desproporcionada cuya utilidad no se justifica en base a la evidencia disponible. Si bien es necesario evitar en forma estricta que los menores de edad utilicen los dispositivos, es igualmente indispensable no degradarlos ni restringirlos de tal manera que se reduzca su atractivo a los fumadores adultos. Un proceso regulatorio apropiado</p>

<p>debe mantener el equilibrio entre protección a menores de edad y facilitar el cese de fumar en el contexto de la RDT. Es una falacia el afirmar que este equilibrio es imposible.</p> <p>(4.12) La nicotina: dependencia y adicción ¿Es dañino su consumo?</p> <p>Pocas sustancias de uso legal han sido tan demonizadas como la nicotina. [Fuente], no solo afirma (falsamente) que es más adictiva que la metanfetamina fumada y el crack, sino que la describe como altamente tóxica y carcinogénica por concebir únicamente su consumo a través del cigarro de tabaco (el Instituto Nacional de Abuso de Drogas NIDA, de los EEUU [186] disemina el mismo tipo de desinformación). Sin embargo, la nicotina en sí misma no es carcinogénica [187], ni genera padecimientos cardiovasculares [188] en personas sanas, aunque su consumo puede ser problemático para quienes ya padecen una enfermedad coronaria (todo esto ya lo demuestran estudios epidemiológicos con usuarios de snus en Suecia [26,42,43,63,136,137,138]). La nicotina genera dependencia [189] (ansiedad por abstenerse del consumo), pero esta varía según el medio de suministro al organismo: es muy alta a través del cigarro de tabaco y muy baja a través de parches farmacéuticos, siendo intermedia a través del cigarro electrónico.</p> <p>Instituciones médicas y reguladoras de los EE. UU. (la FDA y el Cirujano General [190]) han afirmado en forma alarmista que el consumo de nicotina causa daños al desarrollo cerebral de los adolescentes. Estas afirmaciones carecen de fundamento, están basadas en estudios llevados a cabo en roedores [191,192], mas no hay evidencia alguna de que estos efectos se manifiesten en adolescentes humanos. De hecho, no existe evidencia epidemiológica o demográfica de efectos nocivos en las funciones neurológicas de cientos de millones de fumadores y ex-fumadores que iniciaron el hábito como adolescentes durante el siglo XX. Más sobre este tema en la crítica al informe del Cirujano General de los EE. UU. [193].</p> <p>¿La Dependencia causa Adicción?</p> <p>La CONADIC [185] y el NIDA en EE. UU. [186] califican como "adicción" (con la connotación negativa del término) a todo consumo que produce dependencia de la nicotina, sin distinción del método de consumo o del nivel de dependencia, además de solo asociar al consumo de nicotina con el fumar tabaco. Sin embargo, no hay un consenso definitivo sobre la noción de "adicción" [194], por lo que consideramos su definición por la Sociedad Americana de Siquiatría [195] como un síndrome: hay adicción a una sustancia si además de la dependencia física intensa el consumo prosigue a pesar de los problemas médicos, psicológicos o sociales que causa al usuario. En base a este criterio la nicotina solo es adictiva en fumadores compulsivos de cigarrillos, pero no lo es por su consumo a través del cigarro electrónico, ya que la dependencia no es en general intensa (lo cual corroboran estudios observacionales [196,197,198]). Además, no hay evidencia de que su consumo por medio del vapeo genere problemas médicos, psicológicos o sociales. De hecho, es frecuente que quienes han dejado de fumar adoptando al cigarro electrónico, gradualmente disminuyen la concentración de nicotina en los líquidos con los que vapean [181].</p>	<p>¿Afecta a Terceras Personas la Nicotina en el Vapor Ambiental?</p> <p>El aerosol exhalado por usuarios del cigarro electrónico obviamente contiene nicotina (a menos que se consuman líquidos que no la contengan). Sin embargo, una cantidad muy pequeña de nicotina es liberada al ambiente debido a que más del 94 % de la nicotina inhalada es absorbida por el vapeador [104] (como contraste, al fumar la mayor parte de la nicotina es liberada al ambiente sin ser absorbida debido a las emisiones transversas de la punta encendida del cigarro [78]). Las mediciones experimentales directas obtenidas por Martin et al [102] detectan una exposición a la nicotina de 50 nanogramos por calada en terceras personas a 30 cm de distancia, y de apenas 5 nanogramos a 150 cm a lo largo de una exhalada en línea directa por un vapeador humano (usaron líquidos con concentración de 18 mg/ml y condiciones típicas de ventilación en interiores).</p> <p>El umbral de seguridad más estricto disponible sobre la dosis mínima de nicotina para efectos biológicos en humanos es el LOAEL (Nivel Mínimo de Efectos Adversos Observados, Lowest Observed Adverse Effect Level) de la EFTA (European Food and Safety Authority), definido en términos del punto final toxicológico caracterizado por la aceleración cardíaca aguda que ocurre al administrar 0.0035 mg/kg de peso corporal mediante inyección intravenosa [199] (un marcador toxicológico extremadamente estricto e incluso poco realista). Este umbral de seguridad conlleva a dosis de 0.21 mg (mujer embarazada de 60 kg de peso) y 0.035 mg (niño de 10 kg de peso).</p> <p>Si el niño y la mujer están expuestos durante 200 caladas (uso diario habitual típico) durante todo un día a 30 cm de la emisión del aerosol (un escenario abusivo y poco realista) inhalarían una dosis de 10,000 nanogramos, o sea 0.01 mg de nicotina, lo cual está por debajo de este umbral toxicológico muy estricto. Un escenario más realista sería colocar a la mujer y al niño a 150 cm, con lo cual la dosis sería de 0.001 mg, lo cual está absolutamente por debajo del umbral. <u>Por lo tanto, incluso en escenarios abusivos no hay posibilidad de que la nicotina del vapor ambiental produzca algún efecto biológico en terceras personas (incluso personas vulnerables), mucho menos dependencia.</u></p> <p>(4.13) Beneficio de la RDT en las proyecciones demográficas</p> <p>Las proyecciones demográficas sobre la cantidad de muertes prematuras evitadas por el reemplazo del cigarro de tabaco por el electrónico muestran al beneficio potencial que representa a la salud pública la estrategia de RDT. Estas proyecciones están basadas en estadísticas disponibles de mortalidad y morbilidad por fumar en censos en EE. UU. Tomando en consideración diversas estimaciones sobre la reducción de riesgo de vapear relativa a fumar, se define un balance por la diferencia entre la disminución de riesgo por adultos que migran de fumar a vapear menos el número de jóvenes que pudieran pasar del vapeo a fumar. Asimismo, se definen varios escenarios hipotéticos en comparación con mantener la situación actual sin cambio (el "statu quo"). El escenario más optimista: suponiendo que vapear implica 5% del riesgo de fumar, con la mayor tasa de fumadores que migran de fumar a vapear y menor número de fumadores nuevos reclutados, y el más pesimista: asumiendo 50% del riesgo de fumar con</p>
<p>menor migración de fumar a vapear y mayor reclutamiento de fumadores nuevos. Como ejemplo de este tipo de proyecciones está el siguiente estudio cuyos resultados son alentadores (el vapeo implica por lo menos 1.6 millones de muertes prematuras evitadas en el escenario más pesimista):</p> <p>D Levy et al. <i>Potential deaths averted in the USA by replacing cigarettes with e-cigarettes.</i> [200]</p> <p>Cuyo resumen se proporciona a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultados. En comparación con el statu quo, el reemplazo de fumar cigarrillos convencionales por vapear con cigarrillos electrónicos por un periodo de 10 años bajo el escenario "optimista" arroja 6.6 millones menos muertes prematuras, con 86.7 menos años de vida perdidos. Bajo el escenario "pesimista", se evitan 1.6 millones de muertes prematuras y 20.8 menos años de vida perdidos. Las ganancias mayores se dan entre las cohortes (grupos de observación) jóvenes, con una ganancia de 0.5 en el promedio de esperanza de vida proyectado para la cohorte de 15 años de edad en 2016. • Conclusiones. La comunidad de salud pública ha estado dividida con respecto al rol del cigarro electrónico en el control del tabaco. Nuestras proyecciones muestran que la sustitución del fumar cigarro por vapear cigarro electrónico arroja una ganancia sustancial de años de vida, incluso bajo suposiciones pesimistas sobre la efectividad del cigarro electrónico en el cese de fumar, su posible rol en la iniciación de fumar y sus riesgos relativos. <p>(4.14) Efectos a largo plazo</p> <p>El cigarro electrónico es un producto relativamente novedoso que solo ha sido utilizado y estudiado por aproximadamente 13 años. Por lo tanto, muchos profesionales e instituciones de salud proponen restricciones estrictas a su utilización hasta haber llevado a cabo observaciones rigurosas sobre sus efectos a largo plazo (lo cual tomaría décadas). La preocupación por posibles efectos a largo plazo es legítima y justifica mantener una vigilancia constante. Sin embargo, no hay justificación para ejercer este tipo de cautela extrema, la que daría a entender que hoy en día se sabe muy poco sobre los dispositivos (lo cual es falso pues existen más de 2,000 estudios publicados en revistas especializadas).</p> <p>Quienes invocan a la falta de conocimiento preciso sobre los efectos a largo plazo suelen invocar el Principio Precautorio [201], mismo que recomienda oposición a un producto nuevo mientras haya riesgos aún desconocidos, pero este principio también aconseja sopesar si el implementar esta oposición implica consecuencias peores (no deseadas) que asumir esos riesgos. En el caso del cigarro electrónico, existe conocimiento suficientemente extenso sobre su baja toxicidad respecto al cigarro convencional a corto plazo (hasta 12 años de observación) como para establecer que su uso a largo plazo debe implicar riesgos mucho menores que fumar. De implementar en forma extrema el Principio Precautorio, prohibiendo o sobre-regulando al</p>	<p>producto, la consecuencia negativa no deseada sería mantener a millones de fumadores fumando.</p> <p>De hecho, es importante mencionar que también hay incertidumbre sobre efectos a largo plazo de muchos medicamentos nuevos, los cuales han sido sujetos a observación, pruebas de laboratorio y experimentos médicos solo por periodos de cuando mucho 10 y hasta 15 años. La confianza de liberarlos para uso público surge de inferir, en base a la evidencia obtenida, que sus posibles efectos a largo plazo no serán mayores de un cierto umbral de riesgo residual y efectos secundarios aceptables. Lo mismo sucede con el cigarro electrónico (aunque éste no es un medicamento).</p> <p>No es posible cuantificar con precisión los riesgos a largo plazo ni predecir la magnitud exacta de posibles daños, sin embargo, procediendo en forma análoga a los medicamentos es posible inferir cualitativamente, en base a la gran cantidad de evidencia ya recabada, que la magnitud de estos daños debe ser muchísimo menor que los daños por fumar. Esto fue precisamente lo que hicieron los equipos de expertos que elaboraron los informes de la Agencia de Salud Pública de Inglaterra, Public Health England PHE [61,62] (avalados por el Royal College of Physicians RCP [63] y el Comité de Ciencia y Tecnología de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico [48]), los cuales estimaron que los daños a la salud por la exposición prolongada al aerosol del cigarro electrónico difícilmente serán mayores al 5% respecto a fumar, y muy probablemente sean menores a esta cifra. Además, como afirma el RCP, el restringir excesivamente el uso del cigarro electrónico por temor a estos posibles riesgos residuales a largo plazo debe ser balanceado con un riesgo mayor e inmediato a la salud pública: el mantener a más fumadores fumando.</p> <p>(5) DERECHO COMPARADO. MARCOS REGULATORIOS EXISTENTES</p> <p>El cigarro electrónico se puede regular como producto de consumo que no es producto de tabaco o como un producto de tabaco distinto a los productos combustibles. La regulación en el segundo caso puede incluir a otros productos no-combustibles como los HnB y al tabaco de consumo oral de tipo snus. A continuación, proporcionamos una breve descripción de los marcos regulatorios en Canadá y la Unión Europea (ver detalles en [29]).</p> <p>(5.1) Canadá</p> <p>El gobierno federal canadiense legalizó el vapeo el 23 de mayo de 2018 con la introducción de la Ley de productos de tabaco y vapeo (TPVA). La ley regula los productos de tabaco y ahora proporciona un marco legal para que los adultos obtengan legalmente productos de vapeo con nicotina como una opción menos dañina que fumar. Hay cuatro leyes separadas que rigen los productos de vapeo.</p> <p>El TPVA regula cómo se venderán, producirán, etiquetarán y promocionarán los productos de vapeo. Esta nueva Ley continuará gobernando los productos de tabaco, pero agrega la nueva dimensión para cubrir los productos de vapeo. Las restricciones de acceso y apelación juvenil forman una parte importante de la nueva ley: las ventas no deben permitirse a menores de 18 años y los sabores que puedan atraer a los jóvenes deben restringirse.</p>

Los cigarrillos electrónicos que sean promovidos con una declaración de reclamo terapéutico deberán ser aprobados por la agencia Health Canada y estarán regulados por la Ley de Alimentos y Medicamentos (FDA), y esto incluye los cigarrillos electrónicos importados a Canadá. La Ley de Seguridad del Producto del Consumidor de Canadá (CCPSA) regirá a todos los cigarrillos electrónicos que no sean promovidos con reclamo terapéutico como productos de consumo. El CCPSA regula los ingredientes, las etiquetas de advertencia de salud, el empaque, así como todos los requisitos de salud y seguridad. Además, los líquidos de vapeo deben estar sujetos a las regulaciones existentes de productos químicos para el consumo y contenedores, 2001 (CCCR, 2001) que incluyen disposiciones para el etiquetado y la resistencia a los niños.

La Ley de Salud para No Fumadores (NSHA) atiende el tema del humo y el vapor ambientales. Esta Ley se aplica a los lugares de trabajo regulados por el gobierno federal, incluidos bancos, transbordadores, aviones y oficinas gubernamentales. También hay nuevas leyes provinciales, territoriales y municipales para regular los productos de vapeo y su uso. El gobierno ha establecido una junta asesora científica para revisar la ciencia sobre los productos de vapeo y proporcionar evidencia sobre una base regulatoria para garantizar que las legislaciones permanezcan vigentes y aplicables.

(5.2) La Unión Europea (UE)

En 2014, la UE emitió una Directiva revisada de Productos de Tabaco conocida como TPD 2 para actualizar la Directiva de Productos de Tabaco de 2001. La TPD2 regula todos los productos de tabaco en la UE y su alcance es amplio, cubriendo la regulación del producto en términos de obligaciones de informes de ingredientes y emisiones para todos los productos de tabaco. Incluye el embalaje y el etiquetado del producto, el tamaño y la apariencia de los productos, las características de trazabilidad que se fijarán en el embalaje y las advertencias sanitarias. Cubre la publicidad transfronteriza de productos de tabaco; refuerza la prohibición de los productos de tabaco por vía oral (snus), pero es importante señalar que permite la comercialización de cigarrillos electrónicos y envases de recarga, así como la notificación de nuevos productos de tabaco. También proporciona un marco para regular a los cigarrillos herbales.

La TPD2 define un "producto de tabaco sin humo" como "un producto de tabaco que no involucra un proceso de combustión", lo que incluye tabaco mascado, tabaco nasal y tabaco para uso oral. Los cigarrillos electrónicos y los productos HnB son productos de tabaco sin humo.

Se requiere para todo producto nuevo una descripción detallada, instrucciones para su uso, información sobre ingredientes y cualquier emisión que pueda tener. Además, debe proporcionarse toda información que sea requerida en forma de caso por caso, incluyendo todo estudio científico disponible sobre toxicidad, adicción y atractivo del nuevo producto; todo estudio disponible o investigación de mercado, incluida cualquier información conocida sobre las preferencias de los grupos de consumidores, incluidos los jóvenes y los fumadores actuales; todo análisis de riesgo / beneficio disponible del producto; sus efectos esperados en la cesación; sus efectos esperados en el inicio del consumo de tabaco; y cualquier percepción del

comercialización salga del mercado gris en el que actualmente se encuentran y poniendo límites legales a su comercialización, de la misma manera puedan existir mecanismos para que la información de los beneficios de la sustitución de los cigarrillos convencionales por las diferentes tecnologías de Reducción de Daño, que sean incorporadas por los ahora fumadores, sean conocidas con el objeto de terminar con la epidemia del tabaquismo que tantas vidas ha cobrado en las últimas décadas.

No escapa de la visión de esta propuesta la de alejarse de posturas no incluyentes, impuestas por meras voluntades carentes de base científica o material, y más bien cumplir con la obligación de buscar fórmulas que puedan lograr la validez de la norma en los tres niveles que diversos juristas proponen: la formal, la empírica y la axiológica.

En el caso de la validez formal, esta se encuentra provista por el proceso legislativo en el que se discute la presente propuesta y una vez que sea discutida y aprobada, cumplirá con este extremo al ser promulgada por los órganos competentes para ello.

La validez empírica refiere la efectividad de la norma. Sabemos que las leyes restrictivas o mal proporcionadas traen como consecuencia el poco respeto de la población hacia el cumplimiento de la norma. En el caso concreto, la propuesta legislativa contiene lineamientos con el objeto de evitar regulaciones imposibles de cumplir, así como restricciones mínimas básicas como las visiones actuales de los modelos del Derecho, lo exigen: la mínima intervención del estado con el objeto de privilegiar las libertades individuales, a efecto de lo cual, incorporando los distintos criterios de la jurisprudencia, con base en los Derechos Fundamentales de Libre Determinación y Acceso a la Información, se proponen una normatividad restrictiva para prevenir el acceso a menores de edad a las tecnologías previstas pero al mismo tiempo para lograr en la población adulta el conocimiento de la información científica que respalda los beneficios a la salud al dejar por completo el uso de los cigarrillos convencionales y cambiarlos por una alternativa de Reducción de Daño, que científicamente se haya demostrado. Asimismo, en la aplicación de la norma, sabemos que las leyes de carácter altamente restrictivo traen siempre como consecuencia el crecimiento de mercados ilegales donde se expone a la población a daños más graves como el ejemplo de la reciente epidemia súbita [de intoxicaciones pulmonares] en EE. UU., lo que ocasiona un problema de Salud Pública aún más grave y la total falta de control de los Órganos del Estado.

Finalmente, la validez axiológica se refiere a la legitimidad de la norma. Nada es más legítimo que basar una construcción normativa teniendo en mente en primer lugar al receptor de la norma: en el caso concreto al fumador, que en la actualidad carece de alternativas que funcionen para dejar la dependencia a las formas de consumo de nicotina más dañinas como lo son los cigarrillos convencionales. La justificación de la norma tiene necesariamente que presentarse con bases de conocimiento demostradas que sustenten tanto las pretensiones de la norma como sus fines teleológicos. Insertar y fomentar el concepto de reducción del Daño en la Ley General para el Control del Tabaco tiene un objeto social claro de incidir en la mejora de la salud pública buscando que los medios menos dañinos sean incorporados a la vida de aquellas personas con dependencia al cigarro y al mismo tiempo sean alejadas de los menores que por ley no deben tener acceso ni al cigarro, ni a estas nuevas tecnologías.

consumidor prevista. Los Estados miembros pueden exigir a los fabricantes que realicen pruebas adicionales si creen que existe la necesidad de más información.

La TPD promueve y facilita la regulación del cigarro electrónico. Aunque hay controversia por parte de consumidores, expertos y autoridades sobre algunas de las regulaciones, señalando por ejemplo que éstas no son óptimas en términos de niveles de nicotina, o con los requisitos de los envases de recarga, la mayoría estaría de acuerdo en que la regulación final de los cigarrillos electrónicos en Europa como productos de consumo supera con creces el resultado de su regulación como medicamentos farmacéuticos o una prohibición completa, las cuales eran ambas opciones posibles. La fuerza impulsora detrás de la TPD considera el equilibrio entre los criterios de la salud pública, la armonización legislativa y "el buen funcionamiento del mercado interno".

Los cigarrillos electrónicos y los envases de recarga solo pueden comercializarse como productos de consumo en la UE si cumplen con la TPD2, aunque los cigarrillos electrónicos que toman la ruta de regulación medicinal no la tienen que cumplir. Al igual que los demás productos nuevos, un fabricante de cigarrillos electrónicos debe notificar a las autoridades la intención de introducirlo en el mercado seis meses antes y proporcionar una nueva notificación adicional para cualquier modificación. La notificación solo debe incluir el nombre del fabricante, una lista de ingredientes y emisiones, por nombre, marca y tipo. La notificación también debe incluir la dosis de nicotina y la información de absorción. Debe haber una descripción de los componentes del producto, como cómo se abre el contenedor de recarga y cómo funcionan los mecanismos. También se requiere una descripción del proceso de producción y su conformidad con la TPD, así como una declaración que asuma toda la responsabilidad por la seguridad y la calidad del producto.

(6) REGULACIÓN

Los legisladores tenemos la obligación legal de incorporar los avances científicos y legales (por ejemplo, de las jurisprudencias y criterios Judiciales) a la ley, sin ignorar la eficacia que se pretende lograr con las leyes promulgadas.

Partiendo de la necesidad de tener una regulación precisa, basada en evidencia científica y diferentes criterios jurisdiccionales, así como una necesidad de observar los avances legales en países de primer mundo a manera de Derecho Comparado, se justifica la necesidad de dar un marco normativo a la nueva tecnología con base en el Concepto de Reducción de Daños, en el Caso concreto de la Reducción de Daños del Tabaquismo (RDT).

Sirva la evidencia científica referida líneas arriba como base a arribar a la necesidad de incorporar como una oportunidad de beneficio social, todas aquellas alternativas al tabaco convencional que demostradamente se consideren dentro del Concepto de Reducción de Daños del Tabaquismo, como lo son los cigarrillos electrónicos, las tecnologías de tabaco para calentar (HnB) y el tabaco por consumo oral (del tipo snus), sin dejar de considerar que en el futuro podrán inventarse otros productos de riesgo reducido que cumplan con los requisitos de la RDT y a cuya invención la ley no debe constituir un obstáculo. De esta forma, se busca dotar de certeza material e informativa a los usuarios de dichos productos a efecto de que su

Además de los Derechos Fundamentales de la Libre Determinación del Individuo y el Acceso a la Información, la presente propuesta reconoce la clara necesidad de hacer valer el Principio de Proporcionalidad inherente a nuestro sistema jurídico. Este Principio es incorporado a la presente propuesta en dos aspectos: Por un lado, las restricciones al cigarro convencional tienen una justificada base científica derivada de los daños que causa y que a lo largo de varios años han sido motivo de análisis y clara demostración por parte de diversos estudios que señalan puntualmente el daño que causa. No podría entonces justificarse de manera proporcional las mismas restricciones a tecnologías de daño reducido, cuya base científica claramente demuestra el menor daño causado al usuario y el nulo daño ocasionado a terceros. Por otro lado, se prevé sustentadamente que el incremento del uso de dispositivos de daño reducido tendría un impacto significativo en las finanzas del Estado al lograr disminuir los costos en la Salud Pública disminuyendo la base de enfermos derivados del uso del cigarro de tabaco combustible. Además, toda legislación se debe centrar específicamente en las personas, en este caso en los fumadores y en aquellos que han encontrado en las alternativas de consumo de nicotina una forma de ejercer su Derecho Primordial a la Salud.

Cordialmente,



MAURICIO TORO ORJUELA
Representante a la Cámara
Partido Alianza Verde



IVÁN MARULANDA GÓMEZ
Senador de la República
Partido Alianza Verde

REFERENCIAS

[1] WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2017. Monitoring Tobacco Use and Prevention Policies: http://apps.who.int/iris/handle/10665/255874/1/9789241512824_eng.pdf?ua=1

[2] WHO. Global report Mortality attributable to tobacco. 2012. http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241564434_eng.pdf?ua=1

[3] U.S. Department of Health and Human Services. The Health Consequences of Involuntary Exposure to Tobacco Smoke: A Report of the Surgeon General. Atlanta, GA, USA. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK44324/>

[4] Proctor R.N. (2012) The history of the discovery of the cigarette-lung cancer link: evidentiary traditions, corporate denial, global toll. Tobacco Control 2012;21:87-91. Available at <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/21/2/87.full>

[5] Convenio Marco de la OMS para el Control del tabaco. Ginebra: Organización Mundial de la Salud; 2003 <http://apps.who.int/iris/handle/10665/42811/1/9241591013.pdf?ua=1>

[6] Naciones Unidas, Asamblea General. Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Nueva York: UN; 2015 (A/69/L.85). <http://un.org/esa/development/2015/05/20150520/20150520.es.html>

[7] Organización Mundial de la Salud. Informe OMS sobre la epidemia de tabaquismo, 2008; plan de medidas MPOWER. 2008 http://apps.who.int/iris/handle/10665/43897/1/9789241596280_spa.pdf

[8] Harm Reduction International. What is harm reduction? A position statement <https://www.hria.org/what-is-harm-reduction>

[9] Stimson, G.V., Minimising harm from drug use. In Strang, J. and Gossop, M. (eds) Heroin Addiction and Drug Policy: The British System. Oxford University Press, 1994

[20] World Health Organization. Ottawa Charter for Health Promotion. WHO, 1986. Available at <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/>

[21] Russell, M.J. (1976) Low-tar medium nicotine cigarettes: a new approach to safer smoking. British Medical Journal. 1, p. 1430-3

[22] Stimson, G.V. (2016) A tale of two epidemics: drugs harm reduction and tobacco harm reduction in the United Kingdom. Drugs and Alcohol Today. 16 (3), p. 203-11

[23] Russell, M. J. (1991) The future of nicotine replacement. British Journal of Addiction. 86(5), p. 653-8. Available at <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1360-0443.1991.tb01825.x>

[24] Murray RP, Bailey WC, Daniels K, Bjornson WM, Kurnow K, Connett JE, et al. Safety of nicotine polacrifex gum used by 3,094 participants in the Lung Health Study. Lung Health Study Research Group. Chest 1996;109(2):438-45

[25] Foulds J, et al. (2003). Effect of smokeless tobacco (snus) on smoking and public health in Sweden. Tobacco Control. 12:349-359

[26] Tobacco Advisory Group, Royal College of Physicians. Harm reduction in nicotine addiction: helping people who can't quit. London, RCP, 2007. p. 241

[27] World Health Organization. Framework Convention on Tobacco Control: Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems (ENDS/ENNDS) - a report by WHO. WHO, 2016. p.2. Available at www.who.int/fctc/con/2016/FCTC_COP_2_11_EN.pdf

[28] Mukaiyagawa, M., Winters, J., Fernandes, C., & Sridhar, D. (2018). Balancing science and political economy: Tobacco control and global health. Wellcome open research. 3, 40. doi:10.12688/wellcomeopenres.14362.1

[29] No Fire, No Smoke: The Global State of Tobacco Harm Reduction 2018 (2018). London: Knowledge-Action-Change. www.kacg.org/

[30] Script of Philip Morris International's Presentation before the Tobacco Products Scientific Advisory Committee (TPSAC), 24 January 2018. Available at <https://pmisecneprds.s3.amazonaws.com/docs/default-source/news-documents/pmi-tpsa-script.pdf?svfnrs=10dce0e2>

[31] Pratte P, Cosandey S and Goujon-Ginglinger C, 2016, "Investigation of solid particles in the mainstream aerosol of the Tobacco Heating System THS2.2 and mainstream smoke of a 3R4F Reference cigarette". Human and Experimental Toxicology 1-6 doi:10.1177/0960327116661653

[32] Maya I, Mitova, Pedro B, Campelos, Catherine G, Goujon-Ginglinger, Serge Maeder, et al. Comparison of the impact of the Tobacco Heating System 2.2 and a cigarette on indoor air quality. Regulatory Toxicology and Pharmacology 80 (2016) 916-911. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rtp.2016.06.005>

[33] V Kaunelaine, M Meisutovic-Akhtarieva, D Martuzevicius. A review of the impacts of tobacco heating system on indoor air quality versus conventional cigarettes. Chemosphere 206 (2018) 568-578. <https://doi.org/10.1016/j.chemosphere.2018.05.039>

[34] JP Schaller, D Keller, L Poget, P Pratte, et al. Evaluation of the Tobacco Heating System 2.2 Part 2: Chemical composition, genotoxicity, cytotoxicity, and physical properties of the aerosol. Regulatory Toxicology and Pharmacology 81 (2016) S27eS47. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rtp.2016.10.001>

[35] Pacitto A, Stable L, Scungio M, et al, 2018, "Characterization of airborne particles emitted by an electrically heated tobacco smoking system". Environment international 240, 248-254. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2018.04.137>

[36] Simonavicius E, McNeill A, Shahab L, Brose LS. Heat-not-burn tobacco products: A systematic literature review. Tob Control. 2018;054419. <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054419>

[37] N Mallock, L Bossi, R Burk, M Danziger, et al. Levels of selected analytes in the emissions of "heat not burn" tobacco products that are relevant to assess human health risks. Archives of Toxicology (2018) 92:2145-2149 <https://doi.org/10.1007/s00204-018-2215-v>

[38] PMI, Philip Morris International Inc. Presents at the Consumer Analyst Group of New York (CAGNY) Conference (2018) <https://www.pmi.com/investor-relations/overview/event-details/?event=5267394>

[39] Haziza C, et al. (2017) Assessment of the reduction in levels of exposure to harmful and potentially harmful constituents in Japanese subjects using a novel tobacco heating system compared with conventional cigarettes and smoking abstinence: a randomized controlled study in confinement. Regulatory Toxicology and Pharmacology 2017; 81: 489-499

[40] Tabuchi, T, et al (2017) Heat-not-burn tobacco product use in Japan: its prevalence, predictors and perceived symptoms from exposure to secondhand heat-not-burn tobacco aerosol. Tobacco Control 16 doi:10.1136/tobaccocontrol-2016-021115

[41] Mark A Levin (2013) Tobacco control lessons from the Higgs Boson: Observing a hidden field behind changing tobacco control norms in Japan. American Journal of Law Medicine. 39 p. 471-489, 483

[42] Lee, Peter N. Epidemiological evidence relating snus to health - an updated review based on recent publications. Harm Reduct J. 2013; 10: 36. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4029226/>

[43] Lars Ramström and Tom Wikmans. Mortality attributable to tobacco among men in Sweden and other European countries: an analysis of data in a WHO report: Tobacco Induced Diseases 2014:12-14 <https://doi.org/10.1186/1617-9625-12-14>

[44] European Commission. Attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes. Special Eurobarometer 458. EC, 2017. Available at: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/survey/KV/2146>

[46] Towards a smoke-free generation: tobacco control plan for England (PDF). Pages 15-16. <https://www.gov.uk/government/publications/towards-a-smoke-free-generation-tobacco-control-plan-for-england>

[47] E-cigarettes and public health. Public Health England. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/534708/E-cigarettes_joint_consensus_statement_2016.pdf

[48] E-Cigarettes. House of Commons. Science and Technology Committee. Seventh Report of Session 2017-19 <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmstech/505505.pdf>

[49] National Health System. Smokefree. <https://www.nhs.uk/smokefree/help-and-advice/e-cigarettes>

[50] E-Cigarettes. American Lung Association. <https://www.lung.org/stop-smoking/smoking-facts/e-cigarettes-and-lung-health.html>

[51] American Heart Association <https://www.heart.org/0/quitting-0/4>

[52] E-cigarettes. <https://www.who.int/news-room/qa-detail/e-cigarettes-how-risky-are-they>

[53] Ver secciones "Nuevos productos de tabaco" y "Sistemas electrónicos de Administración de Nicotina" en <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/tobacco>

[60] Britton J, Bogdanovic L, McNeill A, Bauld D. Commentary on WHO report on electronic nicotine delivery systems (ENDS) and electronic non-nicotine delivery systems (ENNDS). Release date 26 October 2016. Disponible en <https://ukctds.net/news/commentary-on-who-report-on-ENDS&ENNDS.html> Versión en español: https://www.diyshibes.com/documents/WHO_PCSummary.pdf

[61] A McNeill, L S Brose, R Calder, L Bauld, D Robson. "Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England". https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679262/Evidence_review_of_e-cigarettes_and_heated_tobacco_products_2018.pdf

[62] A McNeill, L S Brose, R Calder, L Bauld, D Robson. Vaping in England: an evidence update February 2019 A report commissioned by Public Health England. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/811719/Vaping_in_England_an_evidence_update_February_2019.pdf

[63] Royal College of Physicians. Nicotine without smoke, tobacco harm reduction. A report by the Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians. RCP, 2016 www.rcplondon.ac.uk/projects/outputs/nicotine-without-smoke-tobacco-harm-reduction

[64] Office for National Statistics. Adult Smoking in the UK: 2017. <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifeexpectancies/bulletins/adultsmokingintheuk/2017>

[65] National Drug Strategy Survey 2016. <https://www.aihw.gov.au/reports/illicit-use-of-drugs/ndss-2016-key-findings/contentsummar>

[66] National Center for Health Statistics, National Health and Medical Research Council. <https://www.cdc.gov/visionhealth/vehs/data/national-surveys/national-health-interview-survey.html>

[67] Monitoring the Future (MTF), University of Minnesota. <https://www.drugabuse.gov/related-topics/trends-statistics/infographics/monitoring-future-2018-survey-results> La gráfica basada en los datos históricos de la encuesta MTF <https://www.elivestates.com/the-great-american-youth-vaping-epidemic-realized/>

[68] Youth Tobacco Use: Results from the National Youth Tobacco Survey (NYTS) 2018. <https://www.fda.gov/tobacco-products/youth-tobacco-use-results-from-the-national-youth-tobacco-survey>

[69] Levy, D.T., Warner, K.E., Cummings, K. M., et al., 2018. Examining the relationship of vaping to smoking initiation among US youth and young adults: a reality check. Tobacco. doi:10.1136/tobaccocontrol-2018-054466

[70] Glasser A M, Johnson A L, Niaura R S, Abrams D B, Pearson J L, Youth Vaping and Tobacco Use in Context in the United States: Results from the 2018 National Youth Tobacco Survey. *Nicotine & Tobacco Research*, v. ntaa010, <https://doi.org/10.1093/ntr/ntaa010>

[71] National Academies of Sciences, Engineering and Medicine (NASEM). "Public Health Consequences of E-cigarettes. Consensus Study Report". <https://doi.org/10.17726/24952>

[72] Glasser A.M. et al. "Overview of Electronic Nicotine Delivery Systems: A Systematic Review". 2016. Am J Prev Med. 2017 Feb;52(2):e33-e66. doi: 10.1016/j.amepre.2016.10.036. Epub 2016 Nov 30. [http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(16\)30573-6/fulltext](http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(16)30573-6/fulltext)

[73] Clearing the air: A systematic review on the harms and benefits of e-cigarettes and vapor devices. Reseña Monográfica. University of Victoria, Canadá. 2017. <https://www.uvic.ca/research/centres/cisur/assets/docs/report-clearing-the-air-review-exec-summary.pdf>

[74] E-cigarettes: Balancing risks and opportunities. British Medical Association, BMA, Board of Science Report. <https://www.bma.org.uk/news/2017/november/use-of-e-cigarettes-must-be-balanced-against-risks>

[75] K Farsalinos. Electronic cigarettes: an aid to smoking cessation, or a new health hazard?, Therapeutic advances in Respiratory Disease. Review. <http://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/1753465817744860>

[76] K E Farsalinos and R Polosa, Safety evaluation and risk assessment of electronic cigarettes as tobacco cigarette substitutes: a systematic review. Ther Adv Drug Saf. 2014 Apr; 5(2): 67-86. doi: 10.1177/2042098614524430. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4110871/7805aactivty>

[77] Abrams DB, Glasser AM, Pearson JL, Villanti AC, Collins LK, Niaura RS. Harm minimization and tobacco control: reframing societal views of nicotine use to rapidly save lives. Annu Rev Public Health. 2018;39:193-213

[78] Centers for Disease Control and Prevention (US); National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion (US); Office on Smoking and Health (US). How Tobacco Causes Disease: The Biology and Behavioral Basis for Smoking-Attributable Disease: A Report of the Surgeon General. Atlanta (GA): Centers for Disease Control and Prevention (US); 2010. 3. Chemistry and Toxicology of Cigarette Smoke and Biomarkers of Exposure and Harm. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK53014/>

[79] Igor Burstin Ph D, "Peering through the mist: systematic review of what the chemistry of contaminants in electronic cigarettes tells us about health risks", BMC Public Health 2014 14 18. <http://www.biomedcentral.com/articles/10.1186/1471-2458-14-18>

[80] Farsalinos KE, Gillman G. "Carbonyl emissions in e-cigarette aerosol: a systematic review and methodological considerations". Front Physiol. 2018;8:1119

[81] B. J. Ingebrechtsen, S. K. Cole, and S. L. Alderman. Electronic cigarette aerosol particle size distribution measurements. Inhalation Toxicology. 2012; 24(14): 976-984. DOI: 10.3109/08958378.2012.744781

[82] Bertholon, J, Becquemin, M, Roy, M, Roy, F, Ledur, D, Annesi Maesano, I et al. (2013) "Comparison of the aerosol produced by electronic cigarettes with conventional cigarettes and the shisha". Rev Mal Respir 30: 752-757

[83] Mehta S, Shin H, Burnette R, et al, 2013, Ambient particulate air pollution and acute lower respiratory infections: a systematic review and implications for estimating the global burden of disease. Air Qual Atmos Health 2013 Mar;6(1):69-83

[84] Jensen, R. P., Luo, W., Fankow, J. P., Strongin, L. M., and Peyton, D. H. (2015). Hidden formaldehyde in e-cigarette aerosols. N. Engl. J. Med. 372, 392-394. doi: 10.1056/NEJMc1413069

[85] Sleiman, M, Logue, J. M., Montesinos, V. N., Russell, M. L., Litter, M. L., et al. (2016). Emissions from electronic cigarettes: key parameters affecting the release of harmful chemicals. Environ. Sci. Technol. 50, 9644-9651. doi: 10.1021/acs.est.6b01741

[86] Farsalinos KE, Voudris V, Poulas K. E-cigarettes generate high levels of aldehydes only in 'dry puff' conditions. Addiction. 2015;110(8):1352-6

[87] K E Farsalinos, V Voudris, A Spyrou, K Poulas "E-cigarettes emit very high formaldehyde levels only in conditions that are aversive to users: A replication study under verified realistic use conditions". Food and Chemical Toxicology: 109:1:2017, pp 90-94. <https://doi.org/10.1016/j.fct.2017.08.044>

[88] Williams, M, Villarreal, A, Bozhilov, K, Lin, S, Talbot, P. Metal and silicate particles including nanoparticles are present in electronic cigarette cartomizer fluid and aerosol. PLoS One 2013, doi:10.1371/journal.pone.0057987

[89] Pablo Olmedo, et al. "Metal Concentrations in E-Cigarette Liquid and Aerosol Samples: The Contribution of Metallic Coils". Environmental Health Perspectives (2018) <https://ehp.niehs.nih.gov/doi/10.1289/ehp.2175>

[90] K. E. Farsalinos, V. Voudris, and K. Poulas, Are Metals Emitted from Electronic Cigarettes a Reason for Health Concern? A Risk-Assessment Analysis of Currently Available Literature. Int J Environ Res Public Health. 2015 May; 12(5): 5215-5232. doi: 10.3390/ijerph12052215

[91] Farsalinos KE, Rodu B. Metal emissions from e-cigarettes: a risk assessment analysis of a recently-published study. Inhal Toxicol. 2018;30(7-8):321-6

[91] Czogala, J., Goniewicz, M., Fidelus, B., Zielinska-Danch, W., Travers, M. and Sobczak, A. (2013) "Secondhand exposure to vapors from electronic cigarettes". Nicotine Tob Res (11 December 2011 [Epub ahead of print]). DOI: 10.1093/ntr/ntt203

[92] G O'Connell, S Colard , J Cahours, J D Pritchard. "An Assessment of Indoor Air Quality before, during and after Unrestricted Use of E-Cigarettes in a Small Room". Int. J. Environ. Res. Public Health 2015, 12, 4889-4907; doi:10.3390/ijerph120504889

[93] A. Ruprecht, C De Marco, A. Saffari, et al (2017) "Environmental pollution and emission factors of electronic cigarettes, heat-not-burn tobacco products, and conventional cigarettes". Aerosol Science and Technology, 51:6, 674-684, doi:10.1080/02786826.2017.1300231

[94] A. Saffari, N. Daher, a. A. Ruppert et al, Particulate metals and organic compounds from electronic and tobacco-containing cigarettes: comparison of emission rates and secondhand exposure. Environ. Sci.: Processes Impacts, 2014, 16, 2259-2267. DOI: 10.1039/C4EM00415A

[95] Tongke Zhao, C Nguyen, He-Hsun Lin, H R. Middlekauff, K Peters, R Moheimani, Qijiu Guo & Yifang Zhu (2017) "Characteristics of secondhand electronic cigarette aerosols from active human use". Aerosol Science and Technology, 51:12, 1368-1376, DOI: 10.1080/02786826.2017.1355548

[96] Li, Q, Liang, M, J Oldham, A A, Rostami, K A, Wagner, G Gillman, P Patel, R Saviotz, M Sarkar. "Determination of Selected Chemical Levels in Room Air and on Surfaces after the Use of Cartridge- and Tank-Based E-Vapor Products or Conventional Cigarettes". Int. J. Environ. Res. Public Health 2017, 14, 969; doi:10.3390/ijerph14090969

[97] Zwack L, Stefanik A, LeBouf R. "Evaluation of chemical exposures at a vape shop" U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Institute for Occupational Safety and Health; 2017. <https://www.cdc.gov/niosh/hhe/reports/nr/2015-01017-3279.pdf>

[98] D Martuzevicius, T Prasauskas, A Sotona, G O'Connell, N Cahours, R Jullen, S Colard, "Characterization of the Spatial and Temporal Differences Between Exhaled E-Cigarette Mist and Cigarette Smoke", Nicotine & T obacco Research, 2018, 1-7 doi:10.1093/ntr/nty121

[99] Bush D, Goniewicz ML. "A pilot study on nicotine residues in houses of electronic cigarette users, tobacco smokers, and non-users of nicotine-containing products". Int J Drug Policy. 2015;26(6):609-11

[100] Kiepiets NE, Bellettiere J, Hughes SC, Nguyen B, Berardi V, Liles S, et al. "Fine particles in homes of predominantly low-income families with children and smokers: Key physical and behavioral determinants to inform indoor-air-quality interventions". PloS One. 2017;12(5):e0177718

[101] Lampou S, Kostioudou E, Farsalinos K, Zagoriti Z, Ntoukas A, Dalamarinis K, Savranakis P, Lagoumintzis G, Poulas K. "Real-Time Assessment of E-Cigarettes and Conventional Cigarettes Emissions: Aerosol Size Distributions, Mass and Number Concentrations". Toxics. 2019 Aug 30;7(3). pii: E45. doi: 10.3390/toxics7030045. PMID: 31480224

[102] Martin D, Peñín-Ibañez, González González A, et al, 2019, "On the passive exposure to nicotine from traditional cigarettes versus e-cigarettes". International Journal of Public Health Research 2019; 7(1): 11-17 <http://www.openscienceonline.com/journal/ijphir>

[103] Pchelstorfer, L, W. Hofmann, R. Winkler-Heil, C. U. Yurteri, and J. McAughey. 2016. Simulation of aerosol dynamics and deposition of combustible and electronic cigarette aerosols in the human respiratory tract. Journal of Aerosol Science 99:125-132.

[104] G.S. Helen, C Chavel, D Dempsey, P Jacob, III, N L. Benowitz, Nicotine delivery, retention, and pharmacokinetics from various electronic cigarettes. Addiction. 2016 Mar; 111(3): 535-544, doi: 10.1111/add.13183

[105] Samburova V, Bhattarai C, Strickland M, et al. Aldehydes in Exhaled Breath during E-Cigarette Vaping: Pilot Study Results. Toxics. 2018 Aug 7;6(3). pii: E46. doi: 10.3390/toxics6030046

[106] Sussman RA. Misinformation on environmental vapor in peer reviewed literature: a scientific critique. Global Forum on Nicotine 2019. https://gfn.net.org/downloads/2019/presentations/Roberto_Sussman.pdf

[107] Grana RL, Benowitz N, Glantz SA. "E-Cigarettes: a scientific review". Circulation 2014 13 de mayo; 129 (19): 1972-86. doi: 10.1161/CIRCULATIONAHA.114.007667

[108] Chen et al (2017). Chen, R., A. Herrera, C. Isichey, P. Olmedo, S. Jarmul, J. E. Cohen, A. Navas-Acien, and A. M. Rule. 2017. Assessment of indoor air quality at an electronic cigarette (vapo) shop. Journal of Exposure Science and Environmental Epidemiology.

[109] G.Scherer. Suitability of biomarkers of biological effects (BOBEs) for assessing the likelihood of reducing the tobacco related disease risk by new and innovative tobacco products: A literature review. Regulatory Toxicology and Pharmacology Volume 99, April 2018, Pages 203-233. <https://doi.org/10.1016/j.rtp.2018.02.002>

[110] Shahab, L, Goniewicz, ML, Blount BC. "Nicotine, carcinogen, and toxicant exposure in long-term e-cigarette and nicotine replacement therapy users: a cross-sectional study". Ann Intern Med 2017; 166: 390-400. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/28166548>

[111] M. L. Goniewicz, M. Gawron, D. M. Smith, M. Peng, P. Jacob, N.L. Benowitz. "Exposure to Nicotine and Selected Toxicants in Cigarette Smokers Who Switched to Electronic Cigarettes: A Longitudinal Within-Subjects Observational Study". Nicotine & Tobacco Research, Volume 19, Issue 2, 1 February 2017, Pages 160-167. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntw160>

[112] Goniewicz ML, Smith DM, Edwards KC, Blount BC et al. "Comparison of Nicotine and Toxicant Exposure in Users of Electronic Cigarettes and Combustible Cigarettes". JAMA Netw Open. 2018 Dec 7;1(8):e185937. doi: 10.1001/jamanetworkopen.2018.5937. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/30646298>

[113] S. Hecht, S. G. Carmella, D. Kotandeniya, M. E. Pillsbury, M. Chen, B. W. S. Ransom, R. Isaksson Vogel, E. Thompson, S. E. Murphy, D. K. Hatsukami; "Evaluation of Toxicant and Carcinogen Metabolites in the Urine of E-Cigarette Users Versus Cigarette

Smokers", *Nicotine & Tobacco Research*, Volume 17, Issue 6, 1 June 2015, Pages 704–709, <https://doi.org/10.1093/ntr/ntu218>

[114] O'Connell G, Graff DW & Ruiz CD. "Reductions in biomarkers of exposure (BoE) to harmful or potentially harmful constituents (PHHCs) following partial or complete substitution of cigarettes with electronic cigarettes". *Toxicology Mechanisms and Methods*, Volume 26, 2016 - Issue 6, <https://doi.org/10.1080/15376516.2016.1196282>

[115] McRobbie H, Phillips A, Goniewicz ML, Smith KM, Knight-West C, Prazul D, et al. "Effects of switching to electronic cigarettes with and without concurrent smoking on exposure to nicotine, carbon monoxide, and acrolein". *Cancer Prev (Phila)*. 2015;8(9):873-8

[116] Polosa R, Morjaria J, Caponnetto P, Campagna D, Russo, C., Alamo, A. et al. (2013) "Effectiveness and tolerability of electronic cigarette in real-life: a 24-month prospective observational study". *Intern Emerg Med*. DOI: 10.1007/s11739-013-0977-z (Published online: July 2013).

[117] Farsalinos K, Romagna G, Alifranchini E, Ripamonti E, Bocchetto E, Todeschi S, et al. (2013). "Comparison of the cytotoxic potential of cigarette smoke and electronic cigarette vapour extract on cultured myocardial cells". *Int J Environ Res Public Health* 10: 5146–5162.

[118] Thorne D, Crooks I, Hollings M, Seymour A, Meredith C, Gaca M (2016) The mutagenic assessment of an electronic-cigarette and reference cigarette smoke using the Ames assay in strains TA98 and TA100. *Mutat Res* 812:29–38. <https://doi.org/10.1016/j.mrgentox.2016.10.005>

[119] Haswell LE, Baxter A, Banerjee A et al (2017) Reduced biological effect of e-cigarette aerosol compared to cigarette smoke evaluated in vitro using normalized nicotine dose and RNA-seq-based toxicogenomics. *Sci Rep* 7(1):888

[120] Tommasi S, Bates SE, Behar RZ, Talbot P, Besaratinia A (2017) Limited mutagenicity of electronic cigarettes in mouse or human cells in vitro. *Lung Cancer* 112:41–46. <https://doi.org/10.1016/j.lungcan.2017.07.035>

[121] Nicotina Polosa, Fabio Cibella, Pasquale Caponnetto, Mariela Maglia, Umberto Prosserini, Cristina Russo & Donald Tashkin. "Health impact of E-cigarettes: a prospective 3.5-year study of regular daily users who have never smoked". *Scientific Reports*. Nature 2017, 7(1): 13825 <https://doi.org/10.1038/s41598-017-14043-2>

[122] Polosa R, O'Leary R, Tashkin D, Emma R & Caruso M (2019) "The effect of e-cigarette aerosol emissions on respiratory health: a narrative review". *Expert Review of Respiratory Medicine*, 13(9), 899-915, DOI: 10.1080/17476348.2019.1649146 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17476348.2019.1649146>

[123] Vink JM, Jansen R, Brooks A, et al. Differential gene expression patterns between smokers and non-smokers: cause or consequence?. *Addict Biol*. 2015 Nov;22: DOI:10.1111/adb.12322.

[124] Reidel B, Radicioni G, Clapp PW, et al. E-cigarette use causes a unique innate immune response in the lung, involving increased neutrophilic activation and altered mucin secretion. *Am J Respir Crit Care Med*. 2018 Feb 15;197(4):492–501.

[125] Ghosh A, Cookley RC, Mascucci T, et al. Chronic E-cigarette exposure alters the human bronchial epithelial proteome. *Am J Respir Crit Care Med*. 2018. DOI:10.1164/ajrccm.2017.10.20330C.

[126] L. F. Chun, F. Moazed, C. S. Calfee, M. A. Matthay, and J. E. Gotts. Pulmonary toxicity of e-cigarettes. *Am J Physiol Lung Cell Mol Physiol* 313: L193–L206, 2017. <https://doi.org/10.1152/ajplung.00071.2017>

[127] Gotts JE, Jordt S, McConnell R, Tarran R. What are the respiratory effects of e-cigarettes? *BMJ* 2019;366:15275. doi: <https://doi.org/10.1136/bmj.15275> (Published 30 September 2019).

[128] Outbreak of Lung Injury Associated with the Use of E-Cigarette, or Vaping, Products. https://www.cdc.gov/tobacco/basic_information/e-cigarettes/severe-lung-disease.html. "The data further supports that EVALI is associated with THC-containing products and that it is not likely associated with a single THC-containing product brand".

[129] Characteristics of a Multistate Outbreak of Lung Injury Associated with E-cigarette Use, or Vaping — United States, 2019. On September 27, 2019, this report was posted online as an MMWR Early Release. https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/68/wr/mm6839e1.htm?w_t=c&cid=mm6839e1_w

[130] FDA. Statement on consumer warning to stop using THC vaping products amid ongoing investigation into lung illnesses. <https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/statement-consumer-warning-stop-using-thc-vaping-products-amid-ongoing-investigation-lung-illnesses>

[131] CDC and State Health Departments are Wrong to Inform the Public that Some Case Patients Used Only Nicotine E-Liquids. Dr. M. Siegel, Professor in the Department of Community Health Sciences, Boston University School of Public Health. <http://tobaccoanalysis.blogspot.com/2019/11/cdc-and-state-health-departments-are.html>

[132] Expert reaction to paper and commentary on recent cases of harm through vaping in the US. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969096619300001>

[133] K E Farsalinos, R Polosa, F Cibella, N Niaura. Is e-cigarette use associated with coronary heart disease and myocardial infarction? Insights from the 2016 and 2017 National Health Interview Surveys. *Therapeutic Advances in Chronic Disease*. <https://doi.org/10.1177/2040622319877741>

[134] MacDonald A, Middlekauff HR. "Electronic cigarettes and cardiovascular health: what do we know so far?" *Vasc Health Risk Manag*. 2019 Jun; 21:1519–174. doi: 10.2147/VHRM.S19370. eCollection 2019.

[135] <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/31417268>

[138] Farsalinos K, Cibella F, Caponnetto P. "Effect of continuous smoking reduction and abstinence on blood pressure and heart rate in smokers switching to electronic cigarettes". *Intern Emerg Med* 2016; 11: 85–94.

<http://journals.sagepub.com/serjnet/linkout?suffix=chbr132-175346581774496&dbid=8&doi=10.1177/1753465817744960&key=26749533>

[139] J George, M Hussain, T Vadiveloo S Ireland, P Hopkinson, A D Struthers, P T Donnan, F Khan, C C Lang. 2019. Cardiovascular Effects of Switching From Tobacco Cigarettes to Electronic Cigarettes. *Journal of the American College of Cardiology*. <https://doi.org/10.1016/j.jacc.2019.09.067>

[140] K E Farsalinos, R Polosa, F Cibella, N Niaura. Is e-cigarette use associated with coronary heart disease and myocardial infarction? Insights from the 2016 and 2017 National Health Interview Surveys. *Therapeutic Advances in Chronic Disease*. <https://doi.org/10.1177/2040622319877741>

[141] D Osei, M Mirbolouk O A Orimololu, Association Between E-Cigarette Use and Cardiovascular Disease Among Never and Current Combustible-Cigarette Smokers. *The American Journal of Medicine*, Volume 132, Issue 8, August 2019, Pages 949–954.e2. <https://doi.org/10.1016/j.amjmed.2019.02.016>

[142] Farsalinos K, Cibella F, Caponnetto P, Campagna D, Morjaria JB, Battaglia E, et al. "Effect of continuous smoking reduction and abstinence on blood pressure and heart rate in smokers switching to electronic cigarettes". *Intern Emerg Med*. 2016;11(1):85-94

[143] Polosa, R, Morjaria, JB, Caponnetto, P. "Blood pressure control in smokers with arterial hypertension who switched to electronic cigarettes". *Int J Environ Res Public Health* 2016; 13: pii: E1123.

[144] Alahzani T, Pena I, Temesgen N, Glantz SA. Association Between Electronic Cigarette Use and Myocardial Infarction. *Am J Prev Med*. 2018 Oct;55(4):455-461. doi: 10.1016/j.amepre.2018.05.004. Epub 2018 Aug 22.

[145] Dharma N, Bhatta and Stanton A. Glantz. Electronic Cigarette Use and Myocardial Infarction Among Adults in the US Population Assessment of Tobacco and Health. <https://doi.org/10.1161/JAHA.119.012317> *Journal of the American Heart Association*. 2019;8:e012317

[146] E-cigarettes linked to heart attacks, coronary artery disease and depression. Data reveal toll of vaping: researchers say switching to e-cigarettes doesn't eliminate health risks. *Science Daily*. <https://www.sciencedaily.com/releases/2019/03/190307103111.htm>

[147] Middlekauff HR, Gornbein J. Association of Electronic Cigarette Use With Myocardial Infarction: Persistent Uncertainty. *Am J Prev Med*. 2019 Jan;56(1):159-160. doi: 10.1016/j.amepre.2018.06.007. Epub 2018 Nov 15

[148] Farsalinos K, Niaura R. E-cigarette Use and Myocardial Infarction: Association Versus Causal Inference. *Am J Prev Med*. 2019 Apr;56(4):626-627. doi: 10.1016/j.amepre.2018.11.013.

[149] Purported Links Between Vaping and Heart Attacks are Based on Crappy Science. Dr Michael Siegel, Dr M Siegel, Professor in the Department of Community Health Sciences, Boston University School of Public Health. <http://tobaccoanalysis.blogspot.com/2019/03/purported-links-between-vaping-and.html>

[150] Opportunity For the World-Wide Research Community: Spend 15 Minutes to Counter Falsified Research in the Journal of the American Heart Association. Dr Brad Roda, Professor of Medicine at the University of Louisville. <https://tobaccoanalysis.blogspot.com/2019/11/opportunity-for-world-wide-research.html>

[151] Hoeng J, Maeder S, Vanscheeuwijck P, Peitsch MC (2019) Assessing the lung cancer risk reduction potential of candidate modified risk tobacco products. *Intern Emerg Med*. <https://doi.org/10.1007/s11739-019-02045-z> [Epub ahead of print]

[152] W. E. Stephens. "Comparing the cancer potencies of emissions from vaporized nicotine products including e-cigarettes with those of tobacco smoke". *Tobacco Control* 2017 053808. <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/27/1/110>

[153] M. Scungio, L. Stabile and G. Buonomano, "Measurements of electronic cigarette-generated particles for the evaluation of lung cancer of active and passive users", *Journal of Aerosol Science* 115 (2018) 1-11. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0021850217301155>

[154] P Avino, M Scungio, L Stabile, G Cortellesa, G Buonomano, M Manigrasso, 2018. "Second-hand aerosol from tobacco and electronic cigarettes: Evaluation of the smoker emission rates and doses and lung cancer risk of passive smokers and vapers". *Science of the Total Environment* 642 (2019) 137–147. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.06.052>

[155] Hartmann-Boyce J, McRobbie H, Bullen C, Begh R, Stead L, Hajek P. "Electronic cigarettes for smoking cessation". *Cochrane Database of Systematic Reviews* 2016 Issue 9, Art. No: CD010216. DOI: 10.1002/14651858.CD010216. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/14651858.CD010216>

[156] Peter Hajek, Ph.D., Anna Phillips-Waller, B.Sc., Dunja Prazul, et al. *N Engl J Med* 2019; 380:629-637. DOI: 10.1056/NEJMoA1808779 <https://doi.org/10.1056/NEJMoA1808779>

[157] Editorial: Borrelli D, O'Connor GT. E-Cigarettes to Assist With Smoking Cessation. *N Engl J Med* 2019;380:678-9

[158] DP Giovenco and CD Delnevo. Prevalence of population smoking cessation by electronic cigarette use status in a national sample of recent smokers. *Addict Behav*. Pergamon; 2017 Jan 1;76:29-34

[159] YL Zhuang et al. Long-term e-cigarette use and smoking cessation: a longitudinal study with US population. *Tob Control*. 2016;25(Suppl 1):90-5

[160] L Biener and J L Hargraves. A longitudinal study of electronic cigarette use among a population-based sample of adult smokers: association with smoking cessation and motivation to quit. *Nicotine Tob Res*. 2015;17(2):127-33

[161] K E Farsalinos et al. Electronic cigarette use in the European Union: analysis of a representative sample of 27 460 Europeans from 28 countries. *Addiction* 2016 Nov 11(11) 2032-2040. doi: 10.1111/add.13506. Epub 2016 Aug 21

[162] Kalkhoran S, Glantz S. A. E-cigarettes and smoking cessation in real-world and clinical settings: a systematic review and meta-analysis. *Lancet Respir Med* 2016; 4: 116–28

[163] M C. Kulk, N. E. Lisha, S. A. Glantz. E-cigarettes Associated With Depressed Smoking Cessation: A Cross-sectional Study of 28 European Union Countries. *Am J Prev Med*. 2018 Apr;54(4):603-609. doi: 10.1016/j.amepre.2017.12.017. Epub 2018 Feb 12

[164] Hajek P, McRobbie H, Bullen C. "E-cigarettes and smoking cessation". *Lancet Respir Med*. Elsevier; 2016 Jun 1;4(6):e23.

[165] A C Villanti, S P Feirman, R S Niaura, J L Pearson, A Glasner, L K Collins, D B Abrams (2017) "How do we determine the impact of e-cigarettes on cigarette smoking cessation or reduction? Review and recommendations for answering the research question with scientific rigor". *Addiction*. doi: 10.1111/add.14020

[166] Surgeon General releases advisory on e-cigarette epidemic among youth. <https://www.hhs.gov/about/news/2018/11/18/surgeon-general-releases-advisory-e-cigarette-epidemic-among-youth.html>

[167] Juul e-cigarettes: fueling a youth epidemic. Campaign For Tobacco-free Kids. <https://www.tobaccofreekids.org/what-we-do/industry-watch/e-cigarettes>

[168] Smoking, Drinking and Drugs Survey (SDD), National Health System, Results Updated 10 May 2018. <https://nlis.digitalcitizenspace.com/consultations/smoking-drinking-and-drug-use-among-young-people/>

[169] L. Baull et al. "Young People's Use of E-Cigarettes across the United Kingdom: Findings from Five Surveys 2015–2017". *Int J Environ Res Public Health* 2017, 14(9), 973. doi: 10.3390/ijerh14090973. <http://www.mdpi.com/1660-4601/14/9/973>

[170] P Lozano, I Barrientos-Gutierrez, E Arillo-Santillan, et al. A longitudinal study of electronic cigarette use and onset of conventional cigarette smoking and marijuana use among Mexican adolescents. *Short communication. Drug and Alcohol Dependence* 180 (2017) 427–430. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.drugalcdep.2017.09.001>

[171] Sadelson MI, Kozlowski LT, Giovino GA, Homish GJ, Mahoney MC, Goniewicz ML. "Assessing 30-day quantity-frequency of U.S. adolescent cigarette smoking as a predictor of adult smoking 14 years later". *Drug Alcohol Depend*. 2016;162:92–98. doi:10.1016/j.drugalcdep.2016.02.043

[172] Singh T, Agaku IT, Arrazola RA, et al. Exposure to advertisements and electronic cigarette use among US middle and high school students. *Pediatrics*. 2016;137:1-7

[173] Vasiljevic M, Petrescu DC, Marteau TM. Impact of advertisements promoting candy-like flavoured e-cigarettes on appeal of tobacco smoking among children: an experimental study. *Tob Control*. 2016;25:e107-12.

[174] The flavor trap. How Tobacco Companies are Luring Kids with Candy-Flavored E-Cigarettes and Cigars. <https://www.tobaccofreekids.org/microsites/flavortrap/>

[175] Ver reportes actualizados en <https://www.vapor4life.com/blog/vape-ban-laws-by-state/> y <https://www.tobaccofreekids.org/assets/factsheets/0398.pdf>

[176] The US vaping flavor ban: twenty things you should know. The Counterfactual. <https://www.clivebates.com/the-us-vaping-flavor-ban-twenty-things-you-should-know/#more-5792>

[177] Nickles NE, Snell LM, Barnes AJ. Reasons to use e-cigarettes among adults and youth in the Population Assessment of Tobacco and Health (PATH) study. *Addict Behav*. 2019 Jun; 193:93-9. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6594857/>

[178] Leventhal AM, Goldenson NI, Cho J, Kirkpatrick MG, McConnell RS, Stone MD, et al. Flavored E-cigarette Use and Progression of Vaping in Adolescents. *Pediatrics*. 2019 Oct 28:e20190789. <https://pediatrics.aappublications.org/content/early/2019/10/25/peds.2019.0789.long>

[179] Farsalinos K, E, Russell C Lagoumitzis G, Poulas K. Patterns of flavored e-cigarette use among adult vapers in the United States: an internet survey. (ver tablas 5 y 6). Docket No. FDA-2017-N-6565, FARSALINOS.pdf, Disponible en <http://www.ecigarette-research.org/research/index.php/whats-new/2018-2/266-us-flav>

[180] Ambrose BK, Day HR, Rostron B, Borek N, Hyland A, et al. Flavored Tobacco Product Use Among US Youth Aged 12–17 Years, 2013–2014. *JAMA*. American Medical Association; 2015 Nov 3,314(17):1871. <http://jamanetwork.com/journals/jama/fullarticle/2464690>

[181] Shiffman S, Sembower MA. PATH Data: Harm Reduction Is Teens' Top Reason for Using e-cigarettes. Poster SRNT 2017, Pinney Associates. <https://www.clivebates.com/documents/ShiffmanFlavorsPosterSRNT2017.pdf>

[182] Shiffman S, Sembower MA, Pillitteri JL, Gerlach KK, Gitchell JG. "The Impact of Flavor Descriptors on Nonsmoking Teens and Adult Smokers' Interest in Electronic Cigarettes". *Nicotine Tob Res*. 2015 Oct;17(10):1255-62. doi: 10.1093/ntr/ntu333. Epub 2015 Jan 7. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/25566792>

[183] Datos sobre el tabaco y la nicotina (en español), National Institute on Drug Abuse, <https://easyread.drugabuse.gov/es/content/datos-sobre-el-tabaco-y-la-nicotina>. Desinformación sobre el cigarro electrónico: <https://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/drugfacts/cigarrillos-electronicos-e-cigs>

[184] Does nicotine cause cancer? European Code Against Cancer, International Agency for Research on Cancer (IARC), World Health Organization (WHO). <https://cancer-codice-europeo.iarc.fr/index.php/en/ecac-12-ways/tobacco/199-nicotine-cause-cancer>

[185] Benowitz NL, Fraiman JB. Cardiovascular toxicity of nicotine: Implications for electronic cigarette use. *Trends Cardiovasc Med*. 2016 Aug;26(6):515-23. doi: 10.1016/j.tcm.2016.03.001. Epub 2016 Mar 10

[186] Karl Fagerström, Determinants of Tobacco Use and Renaming the FTND to the Fagerström Test for Cigarette Dependence. *Nicotine & Tobacco Research*, Volume 14, Issue 1, January 2012, Pages 75–78. <https://doi.org/10.1093/ntr/ntu132>

[187] Department of Health & Services H, for Disease Control C, Center for Chronic Disease Prevention N, Promotion H, on Smoking O. E-cigarette use among youth and young adults: a report of the surgeon general. Available from: <https://e-cigarettes.surgeongeneral.gov/resources.html>

[188] Slotkin, T. A. et al (2015). Developmental Neurotoxicity of Tobacco Smoke Directed Toward Cholinergic and Serotonergic Systems: More Than Just Nicotine. *Toxicol Sci*, 147(1), 178–189. doi: 10.1093/toxsci/kfv123

[189] Smith, R. F. et al (2015). Adolescent nicotine induces persisting changes in development of neural connectivity. *Neurosci Biobehav Rev*, 55, 432-443. doi: 10.1016/j.neubiorev.2015.05.019

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 507 DE 2021
CÁMARA,**

por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos.



PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

PROYECTO DE LEY DE 2021

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

FERNANDO CARRILLO FLÓREZ
Procurador General de la Nación

Bogotá D.C. 6 de enero de 2021

Contenido

1. La necesidad inaplazable de esta iniciativa para el cumplimiento de la sentencia de la CortelDH en el caso Petro.....	4
2. Fundamentos normativos y convencionales de la iniciativa.....	6
2.1. Marco constitucional y convencional	6
2.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia de la CortelDH	9
2.3. La jurisprudencia del Consejo de Estado y su marco de garantías	11
3. Estudios e investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación para la armonización del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia y la Convencionalidad con una interpretación sistemática	13
4. <i>Amicus curiae</i> presentado por el Procurador General de la Nación ante la CortelDH en 2020	16
5. Informe de la Procuraduría General de la Nación ante el Consejo de Estado: Acciones de cumplimiento de su exhorto	18
6. Descripción y análisis del articulado del proyecto.....	19
6.1. Objeto.....	19
6.2. Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales	20
6.3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular	23
6.4. Efectos del control jurisdiccional.....	24
6.5. Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley.....	25
Anexos	

Bogotá D.C. 6 de enero de 2021
D.P. 001

H. Representante
GERMÁN ALCIDES BLANCO
Presidente Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Presentación del Proyecto de Ley *“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”*.

Respetado señor Presidente:

La Procuraduría General de la Nación, como órgano autónomo e independiente en desarrollo de las atribuciones constitucionales y legales de presentar proyectos de ley (art. 278-3 de la Constitución Política y Decreto Ley 262 de 2000), ante la necesidad inaplazable de modificar la legislación nacional en su marco de garantías, para cumplir con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso de Gustavo Petro vs. Colombia y de acatar el exhorto del Consejo de Estado colombiano, el cual quedó en firme en enero de 2018, así como, con el propósito de fortalecer la lucha contra la corrupción, impedir la impunidad ante violaciones a los derechos humanos y con el objetivo de poder sancionar disciplinariamente a los servidores que incurran en faltas disciplinarias ante estos fenómenos, con un régimen jurídico y de actuaciones que aseguren con mayor efectividad el debido proceso y el derecho de defensa, se presenta al Congreso de la República este proyecto de ley, el cual en la primera parte expone los motivos y las razones que justifican la iniciativa y se incorpora luego su articulado, presenta a consideración del Congreso de la República y por medio de la Cámara de Representantes, este proyecto de ley.

La exposición de motivos se ha estructurado de modo tal que se pueda analizar la necesidad e importancia de esta iniciativa y para ello se dividirá en seis secciones: en la primera se hará referencia a la necesidad inaplazable del proyecto, en la segunda se expondrán los fundamentos normativos y convencionales de la

iniciativa, en la tercera se hará referencia a los estudios realizados por la PGN para armonizar el sistema de responsabilidad disciplinaria con la convencionalidad, en la cuarta el *amicus curiae* que presentó la PGN, en la quinta el informe de la PGN ante el exhorto del Consejo de Estado y en la sexta se hace el análisis y la descripción del articulado. Al final del proyecto de ley presento su articulado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
Proyecto de ley de 2021

“Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos”

1. La necesidad inaplazable de esta iniciativa para el cumplimiento de la sentencia de la CortelDH en el caso Petro

Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema colombiano de responsabilidad disciplinaria con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH. Igualmente, valora que las interpretaciones armónicas e integrales del bloque de constitucionalidad son las que históricamente han caracterizado a nuestras instituciones. Esta institucionalidad tiene un nuevo hito, la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CortelDH, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, la cual fue notificada al Estado colombiano el 19 de agosto de 2020. Así mismo, otro referente para consolidar la armonización del sistema nacional con el convencional es la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de 15 de noviembre de 2017, No. 1131-2014, que realiza un exhorto y reitera las recomendaciones que formuló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La sentencia de la CortelDH le ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la CADH (Se trata de modificar 4 artículos y derogar otro adicional). Tales disposiciones se encuentran mencionadas en los numerales 113 a 116 de la sentencia de la CortelDH. Y la Corte estableció para esas reformas al ordenamiento jurídico un plazo razonable, que será verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el próximo 19 de agosto de 2021 la CortelDH verificará los avances en cuanto a esta iniciativa.

Por su parte, el Consejo de Estado en la sentencia antes referida exhortó al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en un período no superior a dos (2) años, implemente reformas dirigidas *“...a poner en plena vigencia*

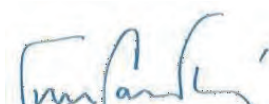
<p><i>los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia."</i></p> <p>Las modificaciones que se solicitan por la CortelDH y por el Consejo de Estado tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, PGN, teniendo en cuenta las mayores garantías, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH, norma que exige que las limitaciones a los derechos políticos, cuando provienen de sanciones, sean impuestas por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal.</p> <p>Este proyecto desarrolla las competencias constitucionales sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación respecto de servidores públicos de elección popular y establece principios, controles, procedimientos y criterios para que estas facultades se apliquen de manera compatible con la CADH.</p> <p>Desde esa perspectiva, se busca que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por la CortelDH en la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 y a su vez, dar cumplimiento al exhorto realizado por el Consejo de Estado respecto a la competencia de la PGN para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-028 de 2006.</p> <p>Por esa razón, con el ánimo de armonizar el ejercicio de la función de control disciplinario con las garantías que se derivan de los instrumentos internacionales en derechos humanos frente a los servidores públicos de elección popular y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, en especial la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-172 de 2006), instrumentos que han sido ratificados por Colombia y que a la luz del derecho internacional le imponen al Estado cumplirlos.</p> <p>Como se podrá apreciar también se tiene en cuenta que la corrupción es un poderoso enemigo que quiere remover las estructuras de la democracia colombiana y lamentablemente, con actos de violaciones a los derechos humanos. Estos flagelos se mimetizaron en Colombia detrás del humo de la guerra y del sonido de los fusiles, y una vez superada esa etapa de violencia en que nos encontramos está</p>	<p>en la superficie demostrando su potencialidad para afectar la democracia y la sostenibilidad del Estado social de derecho. Luchar contra la corrupción y actuar contra las violaciones a los derechos humanos protege igualmente otros instrumentos internacionales que el Estado debe preservar.</p> <p>La acción disciplinaria, como expresión de la potestad punitiva del Estado, está encaminada a la prevención general de las conductas que pueden afectar la gestión pública y en la sanción de esas acciones que defraudan el interés general en el ejercicio de la función pública. Su importancia radica, entre otras, en la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive la de aquellos elegidos popularmente, para que su actuar siempre sea conforme a los principios de la función administrativa. Sin bajar la guardia en la confrontación a los flagelos enunciados, con esta iniciativa se adecuan las competencias de la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>En resumen, se busca fortalecer la aplicación de los principios, reglas y estándares de garantía establecidos por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en el desarrollo de las actuaciones disciplinarias, en el caso de los servidores públicos de elección popular. La sentencia de la CortelDH en el numeral 108 expresó que la decisión del Consejo de Estado que anuló la sanción de destitución del exalcalde Gustavo Petro constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad. Y, en su numeral 112 la CortelDH indicó que la Constitución Política de 1991 de Colombia es compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH o Pacto de San José (1969). Por lo tanto, no debe ser reformada. Este es un precedente importante en garantías. En ese contexto, como lo indica el numeral 158 de la sentencia de la CortelDH, la misma no implica reformas estructurales a los procedimientos disciplinarios vigentes. Sino que es una reforma puntual y efectiva a la vez.</p> <p>2. Fundamentos normativos y convencionales de la iniciativa</p> <p>2.1. Marco constitucional y convencional</p> <p>El debido proceso se aplica en Colombia para las actuaciones judiciales y administrativas. Gran conquista del constituyente en la Carta Política de 1991 en su artículo 29, por cuanto con dicha prescripción normativa, toda persona o funcionario que vaya a ser sancionado en Colombia debe tener previamente las garantías del derecho penal.</p> <p>El artículo 122 de la Constitución Política de 1991, C.P., dispone que los servidores públicos, incluso aquellos elegidos por elección popular, tienen la obligación de</p>
<p>ejercer el cargo atendiendo la Constitución y la ley, siempre respetando los límites que imponga el principio de legalidad, resguardando el patrimonio público.</p> <p>Igualmente, el artículo 124 de la C.P., consagra que la ley debe determinar la responsabilidad de los servidores públicos y la manera de hacerla efectiva, de forma que las conductas corruptas no queden impunes y la máxima censura social se imponga a los comportamientos que han lesionado o puesto en peligro los bienes públicos o demeritado la función pública.</p> <p>Así, la función administrativa debe ejercerse con base en los principios que contempla la Constitución Política, en su artículo 209, a saber: igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Adicionalmente, los conceptos de probidad e imparcialidad son propios de la moralidad a la cual se refiere expresamente la propia Constitución y que ordena a los servidores públicos, incluyendo a los de elección popular, a que se comporten conforme a ella y a no violar la confianza que la sociedad les ha dado en la guarda y respeto de la Constitución, la ley y los recursos públicos.</p> <p>Cuando el comportamiento de los servidores públicos elegidos por voto popular no se ajusta a la C.P., y a la Ley, la propia Constitución, en los artículos 277 y 278, le otorga a la PGN la función de ejercer la vigilancia superior de su conducta oficial, exigirles la información que considere necesaria e imponerles las sanciones que estime pertinentes. Artículos que conforme a la sentencia de la CortelDH de 8 de julio de 2020 son compatibles con el artículo 23 de la CADH. Al respecto el alto Tribunal señaló:</p> <p><i>"112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para "ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley". Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de "1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]". La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución151, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma</i></p>	<p><i>violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana."</i></p> <p>Así, la C.P., habilita a la PGN expresamente para actuar en aras de defender los intereses de la sociedad ante la violación de la Constitución y la ley con la conducta de los servidores públicos, incluidos los de elección popular. Para ello, la C.P., expresamente faculta a la PGN para sancionar a todos los servidores públicos.</p> <p>El Estado colombiano al ser parte de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción a las cuales ya se hizo referencia, tiene la obligación de investigar y sancionar las conductas de todos los servidores públicos que sean constitutivas de actos de corrupción. Es por esta razón que el presente proyecto de ley tiene por objeto realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad de servidores públicos de elección popular, con el fin de adecuarlas a la CADH, en armonía también con las dos convenciones contra la corrupción.</p> <p>A partir de lo anterior, es imperativo definir en las normas sancionatorias reglas que faciliten aplicar los conceptos y tipologías de corrupción previstos en los artículos 6 de la Convención Interamericana y 15 a 25 de la Convención de las Naciones Unidas, incluido su artículo 36 que autoriza sanciones por autoridades especializadas e independientes, como lo es la PGN por mandato constitucional.</p> <p>En el contexto de las convenciones citadas y en armonía con la legislación nacional, en los trabajos académicos que para la seguridad jurídica en estas materias lideró el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, se identificó para la debida aplicación de esta iniciativa lo siguiente:</p> <p>A) Faltas plenamente constitutivas de actos de corrupción. Algunas faltas gravísimas previstas en la Ley 734 de 2002, Código Disciplinario Único, CDU, y en la Ley 1952 de 2019, Código General Disciplinario, CGD, son ejemplo de ello, el detrimento al patrimonio público con dolo (num. 31 art. 48 CDU y num. 3 art. 54 CGD).</p> <p>B) Faltas constitutivas de corrupción condicionadas. Son aquellas dependientes de las circunstancias de desviación de la función pública. Por ejemplo, en contratación la ausencia de planeación de un gobernador no es acto de corrupción por sí misma, salvo que se evidencie el propósito de recibir un beneficio (num. 31 art. 48 CDU y num. 3 art. 54 CGD).</p>

<p>C) Faltas que dan lugar a sanciones mas no de destitución e inhabilidad general. En este tercer escenario faltas que no constituyen actos de corrupción por su tipificación: el acoso laboral o el consumo de bebidas embriagantes (num. 1 art. 10. L. 1010/06, num. 48 art. 48 CDU y num 2 art. 55 CGD).</p> <p>En materia de protección de derechos humanos, cabe destacar que estos se encuentran señalados en la CADH y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Politicos, instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad del Estado colombiano, razón por la cual, las conductas de los servidores públicos, incluidos aquellos elegidos por voto popular, que violen tales derechos deben ser sancionadas.</p> <p>Teniendo en cuenta que las faltas disciplinarias gravísimas que dan lugar a la destitución, retiro o desvinculación del cargo también protegen el cumplimiento de los tratados internacionales que defienden los derechos humanos y por ende, son sancionados con destitución los servidores que comenten esas faltas vulnerando dichos tratados, en el presente proyecto se incluyen las conductas que vulneren estos derechos en concordancia con los tipos legales del artículo 48 del CDU, y de los artículos 52 y 53 del nuevo CGD que contemplan las faltas relacionadas con la infracción al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, así como, otras faltas relacionadas con la libertad y otros derechos fundamentales.</p> <p>2.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos y la sentencia de la CorteIDH</p> <p>El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:</p> <p>"Artículo 23. Derechos Políticos.</p> <p>1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:</p> <p>a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;</p> <p>b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y</p>	<p>c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</p> <p>2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."</p> <p>El apartado que mayor relevancia ha tenido para la limitación de los derechos políticos por parte de los Estados es el numeral 2 del artículo. Esta norma, de acuerdo con lo expuesto por la CorteIDH, contempla aquellas medidas que (i) inhabilitan a posibles candidatos para postularse a cargos de elección popular y (ii) también las que suponen la separación del funcionario de su cargo, puesto que el denominado "sufragio pasivo" incluye la posibilidad de ocupar cargos públicos si se alcanza la votación para eso.</p> <p>Para la CorteIDH el artículo 23.2 de la CADH "...no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores."</p> <p>Lo anterior debe ser interpretado junto con lo señalado por la CorteIDH en los numerales 112 a 116. En el 112 el alto Tribunal señaló que las normas constitucionales que facultan a la PGN para vigilar e imponer sanciones a los servidores públicos de elección popular admiten una interpretación acorde a la CADH. En los numerales 113 a 116 la Corte hizo referencia expresa a las disposiciones legales internas que no admiten una interpretación acorde con la CADH. Tales disposiciones son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 38 numeral 4, y artículos 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, CDU¹. <p>¹ "113. Por otro lado, el Código Disciplinario Único prevé en sus artículos 44 y 45 la facultad de la Procuraduría para destituir e inhabilitar funcionarios públicos, y define las implicaciones de dichas sanciones en los siguientes términos: "a) La terminación de la relación del servidor público con la administración, sin que importe que sea de libre nombramiento y remoción, de carrera o elección, o b) La desvinculación del cargo, en los casos previstos en los artículos 110 y 278, numeral 1, de la Constitución, o c) La terminación del contrato de trabajo, y d) En todos los casos anteriores, la imposibilidad de ejercer la función pública en cualquier cargo o función, por el</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 60 de la Ley 610 de 2000². • Artículo 5 de la Ley 1864 de 2017³. <p>Cuando entre en vigencia la Ley 1952 de 2019, CGD, el próximo 1 de julio, los artículos 44 y 45 del CDU, serán derogados. El contenido normativo de esos artículos es similar al de los artículos 48 y 49 del CGD. Razón por la cual esas disposiciones deben adecuarse para ajustarse a la CADH, aspecto que se contempla en el articulado del presente proyecto de ley.</p> <p>2.3. La jurisprudencia del Consejo de Estado y su marco de garantías</p> <p>En la sentencia del 15 de noviembre de 2017, radicado 11001032500020140036000, C.P. César Palomino Cortés, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado declaró la nulidad de la decisión de única instancia proferida por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de</p> <p><small>término señalado en el fallo, y la exclusión del escalafón o carrera". La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por "condena, por juez competente, en proceso penal", es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (supra párr. 100). Por los mismos motivos, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro." (Negritillas y subrayas fuera de texto)</small></p> <p><small>² "114. Por otro lado, el Tribunal constata que el artículo 60 de la Ley 610 de 18 de agosto de 2000 señala que "la Contraloría General de la República publicará con periodicidad trimestral un boletín que contendrá los nombres de las personas naturales o jurídicas a quienes se les haya dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y ejecutorio y no hayan satisfecho la obligación contenida en él". Asimismo, dicho artículo señala que no se podrán poseer cargos públicos "quienes aparezcan en el boletín de responsables" hasta que se cancele la sanción. Para efectos del presente análisis, esta norma debe ser entendida en su relación con el artículo 38 del Código Disciplinario Único, el cual prevé que "también constituirá inhabilitación para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecución del fallo, las siguientes: [...] 4. Haber sido declarado responsable fiscalmente". De lo anterior se concluye que, aun cuando las facultades de la Contraloría no contemplan la atribución directa para destituir o inhabilitar funcionarios públicos de elección popular, las sanciones pecuniarias que pueden imponer, cuando estas resultan en la obligación de realizar el pago de una deuda fiscal de alta cuantía, como sucedió en el caso del señor Petro, pueden tener el efecto práctico de inhabilitarlo en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento." (Negritillas y subrayas fuera de texto)</small></p> <p><small>³ "115. En relación con lo anterior, la Corte concluye que las sanciones impuestas por la Contraloría pueden tener el efecto práctico de restringir derechos políticos, incumpliendo así las condiciones previstas en el artículo 23.2 de la Convención y que han sido reiteradas en la presente sentencia. En esa medida, el Tribunal considera que el artículo 60 de la Ley 610 de 2010 y el artículo 38 fracción 4 del Código Disciplinario Único son contrarios al artículo 23 de la Convención Americana, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento." (Negritillas fuera de texto)</small></p> <p><small>⁴ "116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 380 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de "elección ilícita de candidatos", que consiste en lo siguiente: "[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes". La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhabilitar a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhabilitar a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento." (Negritillas y subrayas fuera de texto)</small></p>	<p>la Nación, la cual había impuesto la sanción de destitución e inhabilidad general al exalcalde Gustavo Petro, así como la decisión de no reponer el fallo disciplinario.</p> <p>El Consejo de Estado en la sentencia mencionada exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que:</p> <p>"...en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia".</p> <p>El Consejo de Estado consideró que la PGN cuenta con la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente cuando la conducta que origina la sanción es un acto de corrupción. Esa interpretación la hizo el Consejo de Estado al realizar el "control de convencionalidad" respecto del artículo 44, numeral 1, del CDU a la luz del artículo 23.2 de la CADH.</p> <p>Sobre el control de convencionalidad ejercido por el Consejo de Estado, la CorteIDH señaló que el mismo fue oportuno. En los numerales 107 y 108 de la sentencia de 8 de julio de 2020, se señaló lo siguiente: i) que el control de convencionalidad debe ser adelantado por todo órgano, o autoridad del Estado parte de la CADH, los cuales, en el marco de sus competencias, deben controlar que los derechos humanos sean respetados y garantizados, y ii) que la decisión del Consejo de Estado a la cual se hizo referencia anteriormente constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad⁴.</p> <p>De otra parte, el 9 de diciembre de 2020 (2020-00235) la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Dr. Óscar Darío Amaya Navas, al resolver un conflicto de competencias para adelantar un proceso administrativo sancionatorio de un Senador de la República entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso del Senado de la República definió que la competencia "...para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en</p> <p><small>⁴ "108. En ese sentido, la Corte considera que la decisión del Consejo de Estado constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto caso y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones. (...) Pese a ello, en coincidencia con lo manifestado en el numeral 100 (supra párr. 100), si bien es encomiable la decisión del Consejo de Estado, la Corte advierte que, por la naturaleza del derecho afectado, no fue subsanada totalmente la violación, pues el derecho al ejercicio de un cargo de elección popular fue interrumpido durante más de un mes por la sanción impuesta por la Procuraduría." (Subrayado fuera de texto)</small></p>

<p>otra dependencia de la entidad. La Sala en la parte resolutoria exhorta al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la CorteIDH del 8 de julio de 2020.</p> <p>Siendo esa sentencia y la providencia antes mencionada hitos de la alta Corte de lo Contencioso, esa jurisdicción ha entendido que existe un plazo razonable y un período de transición en tanto y en cuanto hasta que no se expidiera la sentencia de la CorteIDH y los ajustes normativos, existe un amplio marco de garantías en las leyes vigentes y en las sentencias, que se debe cumplir. Así lo tienen que interpretar los organismos de control. De ahí la importancia que el Honorable Congreso valore la necesidad urgente de expedir la legislación y se supere entonces lo que puede considerarse una etapa de transición.</p> <p>3. Estudios e investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación para la armonización del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia y la Convencionalidad con una interpretación sistemática</p> <p>En febrero de 2018 se inició la investigación jurídica y académica titulada “Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia”. La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:</p> <ol style="list-style-type: none"> La potestad sancionatoria no penal del Estado contra funcionarios públicos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Autora: Silvia Serrano Guzmán. Facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Autor: Diego García-Sayán. La potestad disciplinaria en el Estado social de derecho. Un nuevo enfoque protector de derechos humanos. Autor: Gustavo A. Castro Capera. Los derechos políticos y las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia: subsidiariedad y deferencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Jorge Roa Roa. Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia. El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido 	<p>proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción. Autores: Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz.</p> <p>En la presentación del libro, la Presidente del Consejo de Estado colombiano Dra. Lucy Jeannette Bermúdez, destaca lo siguiente:</p> <p>“Adicionalmente, el texto pone en evidencia esa armonización que debe hacerse no solo del ordenamiento jurídico interno de cada Estado, sino también como los tratados internacionales son objeto de esa evolución para lograr un adecuado entendimiento de cada instrumento. Tal es el caso de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, que imponen obligaciones a los Estados parte, como la de implementar instrumentos útiles para combatir el flagelo de la corrupción que, como se indicó en líneas anteriores, es un fenómeno que afecta a todos los países latinoamericanos.</p> <p>(...)</p> <p>Comprende la exposición de múltiples casos fallados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los cuales se expone de manera nítida la posición de dicho órgano jurisdiccional frente al respeto de los derechos de las personas en tales asuntos.</p> <p>(...) logra una coexistencia armónica entre las funciones otorgadas a la Procuraduría General de la Nación en la Constitución Política y los mandatos que se encuentran consignados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”⁵.</p> <p>El estudio realizado por la PGN en cabeza de los Drs. Gómez Lee y Urrego Ortiz sobre el derecho Convencional demostró el alto estándar de garantías en la jurisprudencia del Consejo de Estado (43 sentencias incluyendo la de unificación de 9 de agosto de 2006 a favor de Piedad Córdoba)⁶. Precedentes a los cuales se suma la decisión de la Sección Segunda del 23 de julio de 2020 que confirmó la destitución del exalcalde Samuel Moreno por corrupción y en la cual el Consejo de Estado ratifica la tesis expuesta desde 2017. Según esta, la PGN es competente para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción.</p> <p><small>⁵ García – Sayán, D. Serrano Guzmán, S. Castro Capera, G. Roa Roa, J. Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. Derecho Convencional y potestad disciplinaria. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, 2019. Esta obra puede consultarse en la página web de este Instituto y en https://www.ivandariogomezlee.com</small></p> <p><small>⁶ Gómez Lee, I.D. Urrego Ortiz, F. (2019) Sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Esta obra puede consultarse en la página web de este Instituto y en https://www.ivandariogomezlee.com</small></p>
<p>En razón de la prolífica producción jurisprudencial que ratifica la competencia de la PGN para sancionar a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción, el señor Procurador General dispuso que se publicara el libro “Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia”, que corresponde a la tercera actualización del artículo que hace parte de la obra “Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia”. Publicación que se divulgó el 5 de septiembre de 2019 en el marco del XXV Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se hizo la presentación de dicho texto. En esa obra se plantearon, entre otras las siguientes conclusiones:</p> <p>“5.1. Como se analizó en este estudio, Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD en la dimensión normativa de la Carta Política se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.</p> <p>(...)</p> <p>5.3. El sistema se refuerza con los aportes del Consejo de Estado, que en su labor efectúa un control de los actos administrativos disciplinarios sancionatorios, que no está limitado a la legalidad de la decisión, sino que comprende el estudio de los derechos constitucionales comprometidos en cada caso particular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-00281-01, 2011).”</p> <p>5.4. Sobre esta última regla se edifica, en la actualidad, el control pleno e integral que dentro de la actuación disciplinaria aplica la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa modalidad de control, instituido vía jurisprudencia por el Consejo de Estado, incluye la posibilidad del decreto de medidas cautelares antes de la decisión definitiva que adopta la autoridad judicial, así mismo el decreto de pruebas y revisar la sanción disciplinaria para modificarla o anularla.</p> <p>(...)</p> <p>5.7. Una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso.”</p> <p>A partir del análisis precedente se encuentra que es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad de reformar algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la PGN respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Convención Interamericana contra la</p>	<p>Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997 y declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada por la Ley 970 de 2005 y declarada exequible por la referida Corte en sentencia C-172 de 2006.</p> <p>4. Amicus curiae presentado por el Procurador General de la Nación ante la CorteIDH en 2020</p> <p>La PGN presentó el 21 de febrero de 2020 un escrito de <i>amicus curiae</i> en el proceso del señor Gustavo Petro Urrego vs. Colombia ante la CorteIDH. En ese escrito la PGN señaló que su objetivo principal era brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial el disciplinario. Para cumplir con ese objetivo la PGN aportó dos estudios: i) la responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad; y ii) estudio de armonización normativa entre la convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019, CDU y CGD respectivamente.</p> <p>La tesis central del <i>amicus curiae</i> y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la PGN. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.</p> <p>Entre las conclusiones de los estudios que se adjuntaron vale la pena señalar las siguientes:</p> <p>Estudio 1. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.</p> <p>“9.1. Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD, en la dimensión normativa de la Carta Política, se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre</p>

<p>Derechos Humanos, toda vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal. (...) 9.4. Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el SRD en Colombia, así una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos, siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso en el estándar del derecho penal.</p> <p>9.5. La compatibilidad del SRD con los estándares internacionales del debido proceso y de protección de los derechos humanos se hace también manifiesta con la posibilidad que tienen los sujetos disciplinables, en la fase administrativa o en la judicial de la actuación disciplinaria, de invocar la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 C.P.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 C.P.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria. (...) 9.8. La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respeta no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.” (...) 9.10. Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del SRD con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el SRD en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria —tanto en la fase administrativa como en la de control judicial—.”</p> <p>Estudio 2. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.</p> <p>“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre</p>	<p>Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial. (...) 6. El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención —garantías judiciales y el principio de legalidad—; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva. 7. Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.”</p> <p>5. Informe de la Procuraduría General de la Nación ante el Consejo de Estado: Acciones de cumplimiento de su exhorto</p> <p>Es importante realizar una consideración final ante el plazo razonable que confirió la CortelDH al Estado colombiano y sus autoridades para introducir las reformas normativas señaladas en la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. Si bien es cierto que esta propuesta de reforma legislativa resulta de la mayor importancia para Colombia, también lo es que las reformas normativas y las acciones de promoción de convencionalidad que ha impartido la PGN durante 2017 y 2020 se registra un avance notorio en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión IDH que coincidieron con el exhorto del Consejo de Estado. Ello se puede evidenciar en el informe radicado ante dicha corporación y que se anexa a esta ponencia. De este informe se destaca:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Se dispuso inaplicar por infracción directa a la convención las sanciones de destitución e inhabilidad que no tengan sustento en actos de corrupción o de violaciones a derechos humanos. (Circular 005 de 2020 del Procurador General de la Nación). b) Se instruyó a los procuradores judiciales, funcionarios de carrera administrativa, para que, en el marco de su independencia funcional de servidores, cuando un servidor de elección popular sancionado
<p>disciplinariamente demande el acto sancionatorio valore solicitar la suspensión provisional de esa decisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (Directiva 008 de 2018 del Procurador General de la Nación)</p> <ul style="list-style-type: none"> c) Se impulsó un proceso académico de conocimiento y promoción de convencionalidad al interior de la Procuraduría General de la Nación, con la colaboración del Instituto de Estudios del Ministerio Público, IEMP y, y de organizaciones como la Corporación para la Excelencia para la Justicia, CEJ, y de la fundación Konrad Adenauer Stiftung KAS⁷. d) La PGN contribuyó a la expedición de la Ley 1952 de 2019 mediante la cual se adopta la doble instancia para las decisiones que adoptada el Procurador General de la Nación en única instancia. <p>Así las cosas, en el Estado colombiano se ha contribuido en forma significativa y, si se quiere, anticipativa al cumplimiento de la sentencia proferida por la CortelDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.</p> <p>6. Descripción y análisis del articulado del proyecto</p> <p>6.1. Objeto</p> <p>El objeto del proyecto es el de armonizar nuestro sistema de sanciones en materia disciplinaria, en especial cuando se trata de servidores públicos de elección popular, y la competencia para emitirlos, conforme a los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.</p> <p>Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente.</p> <p>Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la CADH.</p> <p><small>⁷ Seminario de Lucha contra la corrupción en Colombia y en el mundo: desafíos para las competencias sancionatorias. En: https://www.youtube.com/watch?v=Xz2XmhZ0Oeo.</small></p>	<p>Así se acoge la interpretación evolutiva y sistemática que mejor compatibiliza la CADH, las Convenciones de lucha contra la corrupción y el principio de subsidiariedad que es imperativo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que es deferente con los márgenes de apreciación nacional de las autoridades colombianas.</p> <p>6.2. Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales</p> <p>El artículo 2º del proyecto de ley consagra principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.</p> <p>Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.</p> <p><i>Jurisdiccionalidad</i></p> <p>Teniendo en cuenta lo expresado por la CortelDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional automático e integral de legalidad, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos.</p> <p>Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política y la convencionalidad. El control jurisdiccional automático e integral de legalidad es acorde con lo expuesto por el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López Mendoza vs. Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.</p> <p><i>Imparcialidad objetiva y separación funcional</i></p>

<p>Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente debe recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emite la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.</p> <p><i>Doble conformidad</i></p> <p>En materia penal, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-792 de 2014, teniendo en cuenta lo expresado por la CortelDH en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Mohamed vs. Argentina, ordenó respetar el principio de doble conformidad. Ello fue tenido en cuenta para garantizar ese principio en nuestra Constitución, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018. En materia disciplinaria, al tratarse de un proceso sancionatorio, es razonable y necesario que se adopte este principio. Por ello, en el proyecto de ley se propone que, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo realice el control jurisdiccional y absuelva al disciplinado, si esa decisión es apelada y producto de ello se sanciona el disciplinado, este podrá impugnar tal sanción.</p> <p><i>Plazo razonable</i></p> <p>Otro aspecto para resaltar es que la CortelDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakyé Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.</p> <p>El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica términos amplios que pueden llegar a afectar derechos del disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción</p>	<p>estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.</p> <p><i>Doble instancia</i></p> <p>El artículo 8 de la CADH referido a las garantías judiciales establece, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho, en plena igualdad, a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Por esa razón en aras de la armonización que busca el presente proyecto se incorpora la doble instancia como una garantía esencial en las actuaciones disciplinarias.</p> <p><i>Congruencia</i></p> <p>En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la CortelDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa⁸.</p> <p>Por lo anterior, es necesario señalar la obligatoriedad de respetar incluso en sede judicial el principio de congruencia, en virtud del cual, no podrán imponerse sanciones por hechos o faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y en la formulación de cargos.</p> <p><i>Garantías integrales y sistemáticas</i></p> <p>Se establece expresamente que los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere el artículo 2 del proyecto son a título enunciativo y no taxativo. Se señala que se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido</p> <p><small>⁸ Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia de 27 de mayo de 2015, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 28 de septiembre de 2017, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 2 de marzo de 2017, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).</small></p>
<p>proceso penal y en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad.</p> <p>Se propone un control de naturaleza jurisdiccional automático e integral de legalidad que es garantía de cumplimiento de estos principios y reglas, al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilidad cuando recae sobre funcionarios de elección popular; de esta forma se evita quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro entre las disposiciones internas de Colombia con la convencionalidad y el derecho internacional.</p> <p>6.3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad general a servidores de elección popular</p> <p>El proyecto establece que los servidores públicos elegidos por voto popular solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el CDU y en el CGD. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el CDU y el CGD.</p> <p>En el ámbito procesal se adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual establece un procedimiento similar al que hoy existe para adelantar el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Con la diferencia de que este control jurisdiccional es sustancial y cuenta con etapas más garantistas que el primero.</p> <p>Cabe destacar que el Señor Contralor General de la República, en un sentido similar al expuesto, promovió la inclusión en el CPACA del artículo 185A que da cumplimiento a la sentencia de la CortelDH en lo referente a la modificación del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.</p>	<p>Se incluye un párrafo según el cual en situaciones especiales dada la relevancia de los hechos que dan lugar a la investigación disciplinaria y a que, en el proyecto de decisión de primera o segunda instancia, según sea el caso, se sancione al servidor elegido por voto popular, el juez que realiza el control jurisdiccional puede disponer de manera oficiosa la suspensión en forma provisional del servidor. Se establece que esa solicitud también la puede formular la Procuraduría General de la Nación. Esto en los términos de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019.</p> <p>Cabe recordar que las medidas cautelares en la jurisprudencia colombiana han tenido amplio desarrollo en perspectiva de proteger el derecho de defensa y las garantías de los destinatarios de estas.</p> <p>6.4. Efectos del control jurisdiccional</p> <p>Por las características propias del régimen disciplinario se establecen las siguientes reglas especiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional. - Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos. - Se establecen normas de competencia para el conocimiento de los asuntos en materia disciplinaria. - El control jurisdiccional automático e integral de legalidad tiene trámite preferencial respecto a las demás acciones y procesos. - La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad. - La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa.

<p>Este control jurisdiccional automático e integral de legalidad es una expresión del principio de jurisdiccionalidad. Se establecen reglas de competencia y se regula el procedimiento para adelantar ese control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su vez, se prevé que en los supuestos en que procede el control automático jurisdiccional, la sanción solo tiene efectos cuando adquiera firmeza la sentencia mediante la cual se resuelva el control jurisdiccional automático de la sanción.</p> <p>6.5. Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley</p> <p>En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la CorteIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el "116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de "elección ilícita de candidatos", que consiste en lo siguiente: "[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes". La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhabibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. <u>En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhabibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.</u>" (Subrayas fuera de texto)</p> <p>Se establece que la ley entre a regir a partir de su publicación debido a que es imperioso afianzar la armonización entre las normas del sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad.</p> <p>Este proyecto de ser ley de la república demostrará que es posible continuar ese camino de armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de la CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas.</p>	<p>Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica en el derecho penal. Asegurar ello funcionalmente es el gran reto de la Procuraduría en un sistema que en materia de garantías es idéntico al penal.</p> <p>En esa medida Colombia viene consolidando en las decisiones judiciales un derecho disciplinario armónico con la convencionalidad y respetuoso de los derechos políticos para evitar que casos como el de Gustavo Petro se repitan. De lo que se trata es de dar estatus legal y administrativo al activo jurisprudencial de las altas Cortes que han reafirmado la aplicación de todas las garantías y derechos de la CADH en la responsabilidad disciplinaria en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>FERNANDO CARRILLO FLÓREZ Procurador General de la Nación</p> <p>Copia: Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, Secretario General Cámara de Representantes</p> <p>Anexo: Texto del articulado del Proyecto de Ley Informe presentado al Consejo de Estado en enero de 2021 en 38 folios</p>
<p>Proyecto de Ley No.</p> <p><i>"Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos"</i></p> <p>Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilitación general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.</p> <p>Parágrafo. En los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilitación general, se continuarán aplicando las normas establecidas en los términos de la legislación disciplinaria vigente.</p> <p>Artículo 2. Principios, preceptos e interpretaciones del proceso penal en materia disciplinaria. Además de los principios rectores establecidos en la Ley 734 de 2002 y en la Ley 1952 de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tendrán en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> Jurisdiccionalidad: el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilitación general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional previo, automático e integral de legalidad. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política. Imparcialidad objetiva y separación funcional: como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en un funcionario diferente al que adelante el juzgamiento y proyecte la decisión sancionatoria. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio. 	<ol style="list-style-type: none"> Doble conformidad: cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado. Plazo razonable: al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos. Doble instancia: durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019. Congruencia: en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control jurisdiccional, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia. Garantías integrales y sistemáticas: los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. <p>Artículo 3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad a las sanciones de destitución e inhabilitación. Adiciónese dos incisos y un párrafo del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:</p> <p>Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilitación general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones</p>

<p>asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código.</p> <p>En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria la enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para control jurisdiccional automático e integral de legalidad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilidad general, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio de este control jurisdiccional.</p> <p>Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sin perjuicio de la potestad oficiosa que tiene el juez que realice el control jurisdiccional de suspender al servidor público elegido por voto popular, en forma provisional si los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria ameritan esta medida cautelar conforme a lo señalado en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. La Procuraduría General de la Nación podrá solicitar al juez de conocimiento que se adopte esta medida al momento de remitir el proyecto de decisión sancionatoria.</p> <p>Artículo 4. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Adiciónese el artículo 185B al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:</p> <p>Artículo 185B: Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Recibido el expediente que contiene el proceso disciplinario en el que se proyectó la sanción de destitución e inhabilidad general a un servidor público elegido por voto popular, se procederá así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo será de la sala o sección de la cual haga parte ese magistrado. 2. El magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 3. Vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, el Magistrado Ponente correrá traslado al servidor público de elección popular que fue sancionado, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos de conclusión. En el mismo término podrá el Ministerio Público presentar su concepto. 	<p>4. Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La sala de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes. Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales.</p> <p>El control jurisdiccional automático e integral de legalidad del proyecto de decisión disciplinaria de destitución e inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela.</p> <p>Las sentencias que se profieran en el marco del control jurisdiccional a que se refiere este artículo tendrán el valor de cosa juzgada material y subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que será improcedente.</p> <p>La sentencia es susceptible de recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto por la parte interesada, la Procuraduría General de la Nación, demás entidades del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En aquellos casos en los que en primera instancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya absuelto al servidor público y en segunda instancia se condene, esta decisión será susceptible de ser recurrida ante el superior, en garantía del principio de doble conformidad. En el caso del Consejo de Estado, la decisión será de subsección y la sala plena de la sección segunda, conocerá la segunda instancia.</p> <p>Artículo 5. Vigencia. Esta ley entrará a regir a partir de su publicación, modifica los artículos 38, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, 44, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y deroga el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Publíquese y cúmplase</p>
<p>Bogotá, D.C. 6 de enero de 2021 D.P.004</p> <p>Doctor ÁLVARO NÁMEN VARGAS Presidente Consejo de Estado Ciudad</p> <p>Asunto: Segundo informe del Procurador General de la Nación sobre las acciones adoptadas en relación con el exhorto contenido en la Sentencia de 15 de noviembre de 2017 con ocasión del caso del exalcalde de Bogotá Gustavo Petro Urrego.</p> <p>Respetado señor Presidente:</p> <p>La Procuraduría General de la Nación en cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 277-1, se permite hacer entrega del –segundo informe- sobre las acciones que, durante mi período como Procurador General, se adoptaron con ocasión del exhorto proferido por la Sala Plena de dicha Corporación en la Sentencia de 15 de noviembre de 2017¹. Cabe precisar que el primer informe lo presenté ante la Sección Segunda del Consejo de Estado presidida en aquel entonces por el Dr. Gabriel Valbuena.</p> <p>Este informe se compone de los siguientes aspectos: 1. El contexto de un asunto de especial importancia jurídica que pasa por las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, y el exhorto en 2017, la sentencia en 2020 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CorteIDH, y las reformas puntuales que allí se plantean, así como, las decisiones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado entre tales años. 2. La estrategia que impulsó la Procuraduría en los últimos tres años, con el propósito de lograr una armonización y a una interpretación sistemática. 3. El proyecto de ley que radicará el Procurador General de la Nación y los ajustes institucionales que adelantó la Procuraduría.</p> <p>1. El contexto de un asunto de especial importancia jurídica</p> <p><small>¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 15 de noviembre de 2011. Consejero Ponente: César Palomino Cortes. Exp. 110010325000201400360 00 (1131-2014). Actor: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Auto de 15 de febrero de 2018 Consejero Ponente: César Palomino Cortes. Exp. 110010325000201400360 00 (1131-2014). Actor: Gustavo Petro Urrego. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</small></p>	<p>1.1. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Consejo de Estado (2017)</p> <p>Con ocasión de la anulación del acto administrativo a través del cual se sancionó disciplinariamente al señor Gustavo Petro Urrego, de las recomendaciones de la CIDH y de la condena de la CorteIDH, la Procuraduría General de la Nación, lideró desde noviembre de 2017 una estrategia para la implementación de acciones institucionales y normativas tendientes a poner en plena vigencia los preceptos normativos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, CADH, y lograr la adecuada «Promoción, armonización y aplicación del derecho convencional en materia del debido proceso, respecto de procesos disciplinarios contra servidores públicos de elección popular en Colombia»².</p> <p>Como se recordará el Consejo de Estado dictó el siguiente exhorto:</p> <p>“SEXTO: EXHORTAR al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que en un plazo, no superior a dos (2) años, contado a partir de la notificación de esta providencia, implemente las reformas a que haya lugar, dirigidas a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos en el orden interno, con fundamento en las consideraciones emitidas y la ratio decidendi de esta sentencia.” (Resaltado fuera de texto)</p> <p>Las modificaciones que se solicitaron por el Consejo de Estado tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación, teniendo en cuenta las restricciones, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH, norma que exige que las limitaciones a los derechos políticos, cuando provienen de sanciones, deben ser impuestas por una autoridad judicial y conforme a un procedimiento que garantice los estándares de protección similares a los del derecho penal.</p> <p>El Consejo de Estado consideró que la PGN cuenta con la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de los servidores públicos elegidos popularmente cuando la conducta que origina la sanción es un acto de corrupción. Esa interpretación la hizo el Consejo de Estado al realizar el “control de convencionalidad” respecto del artículo 44, numeral 1, del CDU a la luz del artículo 23.2 de la CADH.</p> <p><small>² El derecho convencional comprende entre otros instrumentos la Convención Americana de Derechos Humanos – Ley 16 de 1972, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción – Ley 412 de 1997, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – Decreto 4898 de 2007, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – Ley 74 de 1968.</small></p>

<p>La PGN con ocasión del exhorto antes mencionado, desarrolla sus funciones con el objetivo de que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por el Consejo de Estado respecto a las competencias que tiene la entidad para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006.</p> <p>1.2. La Corte Interamericana de Derechos Humanos y las reformas legales</p> <p>El 19 de agosto de 2020 la CortelDH notificó al Estado colombiano la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 en el caso Petro Urrego vs. Colombia, en la cual declaró al Estado responsable "...por la violación del derecho contenido en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego (...)." Y por la violación "...de los derechos reconocidos en los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar dichos derechos, consagradas en los artículos 1.1 del mismo tratado, en perjuicio de Gustavo Petro Urrego (...)"</p> <p>La sentencia de la CortelDH le ordena al Estado colombiano adecuar en un plazo razonable el ordenamiento jurídico interno, debido a que existen algunas disposiciones que no admiten una interpretación conforme a la CADH. Tales disposiciones se encuentran mencionadas en los numerales 113 a 116 de la sentencia de la CortelDH. Esta Corte señaló un plazo razonable para realizar tales reformas al ordenamiento jurídico, el cual será verificado al cabo de un año de comunicarse la sentencia, es decir, el próximo 19 de agosto de 2021. En esa fecha la CortelDH verificará los avances en cuanto al cumplimiento de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego.</p> <p>En el mismo sentido del exhorto proferido por el Consejo de Estado, las modificaciones producto de la sentencia condenatoria proferida por la CortelDH tienen que ver con el ejercicio de las funciones disciplinarias de la PGN teniendo en cuenta las restricciones, entre otras, del artículo 23.2 de la CADH.</p> <p>En cuanto a los efectos de la sentencia proferida por la CortelDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia, cabe señalar lo siguiente:</p>	<p>I) La sentencia no quebranta la institucionalidad nacional. En el numeral 117 se indicó que las interpretaciones de la Corte Constitucional no constituyeron un riesgo para el ejercicio de los derechos políticos. Ello es muy importante ante las 90 sentencias de constitucionalidad que ha proferido dicha Corte sobre las normas de las leyes 734 de 2002 y 1952 de 2019, Código Disciplinario Único y Código General Disciplinario.</p> <p>En el numeral 108 la CortelDH expresó que la decisión del Consejo de Estado que anuló la destitución constituyó un adecuado y oportuno control de Convencionalidad (sentencia de sala plena del 15 de noviembre de 2017).</p> <p>A su vez, en el numeral 112 destacó que la Constitución Política de Colombia es compatible con la CADH. Por lo tanto, aquella no debe ser reformada.</p> <p>II) Es un precedente importante en garantías. De acuerdo con el numeral 158, la sentencia no implica la reforma estructural de los procedimientos disciplinarios vigentes. Evidencia de ello es que según los numerales 113, 114, 115 y 116 de la sentencia se requiere modificar 5 artículos en tres leyes: artículos 38.4, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002; artículo 60 de la Ley 610 de 2000 y el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017.</p> <p>Se dispone entonces revisar los tipos de sanciones que impone la PGN y los efectos de las decisiones de las Contralorías.</p> <p>Un tema importante es el numeral 8 de la parte resolutive de la sentencia que establece un plazo razonable al Estado, evitando de esa forma situaciones de caos jurídico al aceptar un período de transición que permita realizar los ajustes legales.</p> <p>Como lo ha precisado el Consejo de Estado en sus providencias, pueden ser destituidos o inhabilitados los funcionarios de elección popular por actos de corrupción, en los términos de las Convenciones en esa materia. En ese sentido la PGN como se señalará más adelante profirió la Circular 005 de 1 de septiembre de 2020 para la transición referida.</p> <p>III) Determina que la PGN en 2013 se equivocó destituyendo al entonces Alcalde de Bogotá D.C., Gustavo Petro. En la sentencia se condena al Estado colombiano para que no repita sanciones indebidas que limiten sus derechos políticos y ordenó indemnizarlo. De ahí las garantías que brinda la PGN desde 2017 para evitar sucesos similares.</p>
<p>1.3. Las sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado 2017-2020</p> <p>En el marco del contexto expuesto, es necesario tener en cuenta los pronunciamientos de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado durante el 2017 y el 2020 en cuanto al tema de las restricciones a los derechos políticos de los servidores elegidos por voto popular con ocasión de las sanciones disciplinarias impuestas por la PGN. Sobre este punto las sentencias proferidas por esas altas cortes serán relacionadas a continuación.</p> <p>1.3.1. Sentencias de constitucionalidad de la Corte Constitucional</p> <p>1.3.1.1. Sentencia C-101 de 2018</p> <p>Luego de verificar la existencia de cosa juzgada constitucional respecto del inciso 3º del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, en lo relativo al cargo de desconocimiento de los artículos 1º, 2º, 40.7 de la Constitución y 23 de la CADH, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la sentencia C-651 de 2006, y declaró exequibles el numeral 4º y el párrafo 1º del artículo 38 de la Ley 734 de 2002 por los cargos de vulneración de los artículos 1º, 2º, 40.7, 93, 94, 179, 197 y 293 de la Constitución y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el inciso 3º del artículo 60 de la Ley 610 de 2000, por los cargos por desconocimiento de los artículos 179, 197 y 293 de la Constitución Política.</p> <p>1.3.1.2. Sentencia C-086 de 2019</p> <p>Declaró exequibles los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019 normas referidas a la posibilidad de suspender provisionalmente a los servidores públicos elegidos por voto popular. La Corte señaló que la suspensión provisional en el contexto del Código Disciplinario Único, CDU, y del Código General Disciplinario, CGD, se ajusta a la Constitución Política y no contraría lo señalado en la CADH³.</p> <p><small>³ "4.9.4. Por tanto, dado que la competencia para suspender provisionalmente a un servidor público, incluso de elección popular, se funda en la competencia del operador disciplinario para investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos, conforme al antecedente precedente, debe concluirse que la norma demandada es compatible con las normas previstas en el artículo 23 de la CADH y en el artículo 40 de la Constitución. Esta conclusión se refuerza a partir del análisis que se ha hecho de los presupuestos o condiciones objetivas, garantías y controles existentes para la suspensión provisional, con fundamento en las cuales, este tribunal ya declaró la exequibilidad de la norma en comentario en las Sentencias C-280 de 1996 y C-450 de 2003, al anular otros cargos. Todo esto permite, en síntesis, afirmar que si una restricción a los derechos políticos está constitucionalmente justificada, observa criterios de proporcionalidad y garantiza el debido proceso, se encuentra dentro del margen nacional de apreciación del Estado colombiano, así no figure de manera explícita en la lista de restricciones válidas a los derechos políticos prevista en el artículo 23 convencional." Corte Constitucional. Sentencia C-086 de 27 de febrero de 2019. Exp. D-12805.</small></p>	<p>1.3.1.3. Sentencia C-111 de 2019</p> <p>En esta sentencia se declaró exequible la expresión "elección", contenida en los artículos 45, numeral 1, literal a) de la Ley 734 de 2002 y 49, numeral 1, literal a) de la Ley 1952 de 2019, la cual permite destituir a servidores públicos de elección popular. La Corte consideró que el artículo 23 de la CADH, debe leerse junto con el artículo 8, que establece las garantías judiciales mínimas que se le debe respetar a todas las personas en cualquier proceso judicial y que existe un recurso judicial efectivo en los términos del artículo 25 de la CADH como la nulidad y restablecimiento del derecho y excepcionalmente la acción de tutela en contra de las decisiones que imponen sanciones disciplinarias.</p> <p>1.3.2. Sentencias del Consejo de Estado</p> <p>1.3.2.1. Consejo de Estado. Sección Segunda – Subsección "A". Sentencia de 23 de agosto de 2018. Consejero Ponente: William Hernández Gómez. Expediente Radicado: 110010325000201200276 00 (1016-2012). Actor: Luis Alberto Gil Castillo. Demandado: Nación-Procuraduría General de la Nación.</p> <p>En la sentencia referida la Sección Segunda del Consejo de Estado señaló:</p> <p><i>"Dicho lo anterior, es de vital importancia señalar que la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por esta Corporación, fue clara en el sentido de indicar que esta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control. En primer lugar, en virtud de los efectos inter partes de la decisión, pero además porque se exhortó «[...] al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]».</i></p> <p><i>Así las cosas, aunque eventualmente y de acuerdo a la regulación que se expida en cumplimiento de dicha orden llegare a cobrar gran importancia la identificación de aquellas conductas constitutivas de actos de corrupción, lo cierto del caso es que hoy en día, en punto a definir la</i></p>

<p>competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, este órgano de control no ha visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia.</p> <p>Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume." (Resaltado fuera de texto)</p> <p>Vale la pena señalar que esta regla jurisprudencial ha sido reiterada por el Consejo de Estado en las sentencias que se relacionan a continuación.</p> <p>1.3.2.2. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Radicado: 110010325000201200276 00 (1016-2012) Actor: Carlos Alberto Ballesteros Barón. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.3. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección A. Sentencia de 15 de noviembre de 2018. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Radicación: 630012333000201400049-01. Demandante: Juan Carlos Giraldo Romero. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.4. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: Dr. Gabriel Valbuena Hernández. Sentencia de 17 de octubre de 2018. Exp. 11001032500020120031900(1281-12). Actor: Santos Eduardo Suárez Montaña. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.5. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección A. Sentencia de 7 de noviembre de 2018. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Exp. 15001233300020140021701 (3882-2017). Demandante: Jaime Armando Gómez Buitrago. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.6. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 31 de julio de 2018. Consejero ponente: Dr. Hernando</p>	<p>Sánchez Sánchez. Exp. 44001234000020180006201. Demandante: Fabio David Velásquez Rivadenería. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.7. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección A. Sentencia de 4 de abril de 2019. Consejero ponente: Gabriel Valbuena Hernández. Exp. 11001032500020120056000212812. Demandante: Samuel Moreno Rojas. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.8. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de 23 de julio de 2020. Consejero ponente: William Hernández Gómez. Exp. 11001032500020170007300. Demandante: Samuel Moreno Rojas. Demandado: Procuraduría General de la Nación.</p> <p>1.3.2.9. De otra parte, el 9 de diciembre de 2020, la Sala de Consulta y Servicio Civil con ponencia del Dr. Óscar Darío Amaya Navas, al resolver un conflicto de competencias para adelantar un proceso administrativo sancionatorio de un Senador de la República, entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congreso del Senado de la República, definió que la competencia "...para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en otra dependencia de la entidad"⁴.</p> <p>La Sala en la parte resolutive exhorta al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la CorteIDH del 8 de julio de 2020.</p> <p>2. Estrategia de la PGN 2017-2020 tendiente a la armonización y a una interpretación sistemática</p> <p>Los objetivos de la estrategia planteada por la PGN desde 2017, como se tuvo oportunidad de informarle a los honorables magistrados del Consejo de Estado en el primer informe, fueron los siguientes: a.) Reafirmar la adecuada aplicación del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) y la aplicación de los artículos 8.º y 9.º <i>ibidem</i>, en los procesos disciplinarios contra los servidores públicos de elección popular. b.) Ratificar, conforme a precedentes de las Altas Cortes de Justicia, que son válidas las competencias de este organismo de control de naturaleza constitucional y autónoma como lo es la</p> <p>⁴ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 9 de diciembre de 2020. Exp. 11001030600020200023500.</p>
<p>Procuraduría General de la Nación. c.) Reafirmar que en Colombia hay un sistema nacional de garantías armonizado con el derecho convencional, con la revisión posterior de las decisiones sancionatorias de este organismo de control disciplinario en la rama judicial. d.) Promover la aplicación del derecho convencional como instrumento relevante de la justicia y de la democracia constitucional en diversas expresiones: la protección de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y el soborno, así como el respeto por los derechos civiles y políticos. e.) Al conocerse la sentencia de la CorteIDH impulsar las reformas normativas que determinó ese organismo al condenar a Colombia.</p> <p>Se siguió el proceso de construcción de institucionalidad desde los estándares principales de protección convencional, respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria de los Estados frente a los servidores públicos, para lo cual se han divulgado los pronunciamientos más relevantes de la CorteIDH y de la jurisprudencia nacional. La Procuraduría considera que, por las características del sistema de responsabilidad disciplinaria en Colombia, es un falso dilema sostener que existe tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción, los cuales son plenamente compatibles y ello se evidencia en el proyecto de ley que se elaboró por la PGN y al cual se hará referencia más adelante.</p> <p>En este informe final de mi gestión como Procurador General se presentarán los hitos cronológicos que permiten evidenciar los avances de la estrategia esbozada y dentro de la misma, las medidas implementadas por la Procuraduría General para atender lo dispuesto por el Consejo de Estado, así mismo la referencia al marco constitucional, legal y jurisprudencial que resulta aplicable para consolidar el sistema de responsabilidad disciplinaria ya referido.</p> <p>Dichas medidas y acciones pueden clasificarse de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. De prevención ii. De colaboración interinstitucional iii. De defensa judicial iv. De ajustes internos en la PGN v. De reformas normativas <p>En este contexto, desde una perspectiva cronológica pueden evidenciarse los que se denominaron en el primer informe, "treinta y dos (32) momentos estratégicos" que se han llevado a cabo en el fortalecimiento del ejercicio de la potestad disciplinaria por parte de la PGN, así:</p> <p>2.1. Medidas de prevención</p>	<p>Estas acciones se han ejecutado con la finalidad de optimizar el respeto de los estándares del debido proceso en materia disciplinaria conforme al cumplimiento de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción que fueron ratificados por Colombia⁵.</p> <p>2.1.1. Investigaciones en Convencionalidad y responsabilidad disciplinaria</p> <p>En febrero de 2018 inició la investigación jurídica y académica titulada "<i>Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia</i>". La cual culminó con la publicación de la obra en abril de 2019. Los estudios que la componen son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La potestad sancionatoria no penal del Estado contra funcionarios públicos, a la luz de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Autora: Silvia Serrano Guzmán. b. Facultades sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia y obligaciones interamericanas de derechos humanos. Autor: Diego García-Sayán. c. La potestad disciplinaria en el Estado social de derecho. Un nuevo enfoque protector de derechos humanos. Autor: Gustavo A. Castro Capera. d. Los derechos políticos y las funciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación de Colombia: subsidiariedad y deferencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Autor: Jorge Roa Roa. e. Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia. El falso dilema de la tensión entre el respeto del derecho constitucional y convencional al debido proceso y la efectividad de la lucha contra la corrupción. Autores: Iván Darío Gómez Lee y Franky Urrego Ortiz. <p>El estudio realizado por la PGN sobre Convencionalidad demostró el alto estándar de garantías en la jurisprudencia del Consejo de Estado (43 sentencias analizadas incluyendo la sentencia de unificación de 9 de agosto de 2006 a favor de Piedad Córdoba). Precedentes a los cuales se suma la decisión de la Sección Segunda del</p> <p>⁵ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre del 2003, en Nueva York, y aprobada en Colombia por la Ley 970 del 2005 la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-172 del 2006 y la Convención Interamericana contra la Corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1996, aprobada en Colombia por la Ley 412 de 1997, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-397 de 1998, que deben ser interpretadas de forma sistemática.</p>

<p>23 de julio de 2020 que confirmó la destitución del exalcalde Samuel Moreno por corrupción y en la cual el Consejo de Estado ratificó la tesis expuesta desde 2017, según la cual la Procuraduría es competente para imponer sanciones a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción. Aspecto que fue mencionado en el numeral 1 del presente informe.</p> <p>En razón de la prolífica producción jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado que ratifica la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos de elección popular por actos constitutivos de corrupción, el Procurador General dispuso que se publicara el libro "Sistema de Responsabilidad Disciplinaria en Colombia", que corresponde a la tercera actualización del artículo que hace parte de la obra "Derecho convencional y potestad disciplinaria. Instrumentos efectivos contra la corrupción en Colombia". Publicación que se divulgó el 5 de septiembre de 2019 en el marco del XXV Encuentro de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En esa obra se plantearon, entre otras, las siguientes conclusiones:</p> <p>"5.1. Como se analizó en este estudio, Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD en la dimensión normativa de la Carta Política se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.</p> <p>(...)</p> <p>5.3. El sistema se refuerza con los aportes del Consejo de Estado, que en su labor efectúa un control de los actos administrativos disciplinarios sancionatorios, que no está limitado a la legalidad de la decisión, sino que comprende el estudio de los derechos constitucionales comprometidos en cada caso particular. (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Rad. 2000-00281-01, 2011)."</p> <p>5.4. Sobre esta última regla se edifica, en la actualidad, el control pleno e integral que dentro de la actuación disciplinaria aplica la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esa modalidad de control, instituido vía jurisprudencia por el Consejo de Estado, incluye la posibilidad del decreto de medidas cautelares antes de la decisión definitiva que adopta la autoridad judicial, así mismo el decreto de pruebas y revisar la sanción disciplinaria para modificarla o anularla.</p> <p>(...)</p>	<p>5.7. Una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la CADH y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso."</p> <p>A partir del análisis precedente es imperioso someter al escrutinio del Congreso la necesidad de reformar algunas disposiciones para afianzar la armonización del ejercicio de las competencias disciplinarias de la Procuraduría respecto de servidores públicos de elección popular a la luz del artículo 23.2 de la CADH y de la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Ley 412 de 1997, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada por la Ley 970 de 2005.</p> <p>2.1.2. Seminario internacional. La efectividad de las autoridades del sistema de responsabilidad disciplinaria. Debido proceso, convencionalidad y lucha contra la corrupción</p> <p>El 13 julio de 2018 a instancia de la Procuraduría General de la Nación se llevó a cabo el Seminario Internacional denominado "La efectividad de las autoridades del sistema de responsabilidad disciplinaria. Debido proceso, convencionalidad y lucha contra la corrupción".</p> <p>En el marco del seminario se presentaron a las autoridades del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria de todos los niveles (personeros, funcionarios de las oficinas de control interno disciplinarios, empleados de la Rama Judicial y de la Procuraduría General), los avances de la investigación académica que adelantó la PGN, en la cual se discutieron las alternativas para hacer más efectiva la función disciplinaria en el grave contexto que enfrenta Colombia de combatir la corrupción, la criminalidad y la defensa de los derechos humanos.</p> <p>El evento académico contó con la participación de representantes del Consejo de Estado, el Ministerio de Justicia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado –en adelante ANDJE–, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Academia y expertos en la temática. También contó con la participación de congresistas, en particular se destaca la presencia del ponente del Código General Disciplinario, Representante a la Cámara Carlos Eduard Osorio, por lo cual puede afirmarse que el seminario reunió a toda la institucionalidad del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria, lo que está justificado en la relevancia que para el país implica esta función de control como herramienta de lucha contra las prácticas lesivas de la moralidad administrativa.</p>
<p>2.1.3. Seminario internacional. Lucha contra la corrupción en Colombia y el mundo: Desafíos para las competencias sancionatorias</p> <p>El 17 de septiembre de 2020 se llevó a cabo el seminario "Lucha contra la corrupción en Colombia y el mundo: Desafíos para las competencias sancionatorias" el cual tuvo por objeto propiciar una conversación propositiva en torno a instrumentos e interpretaciones para una aplicación integral de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en procesos disciplinarios y de responsabilidad fiscal a nivel nacional e internacional y su cumplimiento en casos actuales y futuros, así como las perspectivas de reforma sobre la materia en Colombia.</p> <p>El seminario contó con la participación de importantes juristas empezando por el Procurador General de la Nación, Dr. Fernando Carrillo Flórez, la Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. Claudia Blum Capurro, el Vicecontralor General de la República, Dr. Julián Mauricio Ruiz Rodríguez, el presidente del Consejo de Estado, Dr. Álvaro Namén Vargas, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, Dr. Iván Darío Gómez Lee, la Directora del programa de Estado de derecho de la fundación Konrad Adenauer, Dra. Marie-Christine Fuchs, el director de la Corporación Excelencia en la Justicia, Dr. Hernando Herrera Mercado, el titular de Cátedra de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Roberto Saba, el presidente de la Comisión Primera del Senado de la República, Miguel Ángel Pinto, el Procurador Delegado para la Sala Disciplinaria, Dr. Jorge Enrique Sanjuan, Dr. Manuel José Cepeda, exmagistrado de la Corte Constitucional, el relator especial de Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados, Dr. Diego García-Sayán, el Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, Dr. Camilo Gómez, entre otros.</p> <p>2.1.4. Programa de promoción de Derechos Humanos y lucha contra la corrupción desde San José de Costa Rica</p> <p>En el primer informe que se presentó se mencionó que la Procuraduría promovería un programa con la CorteIDH y con la CIDH desde San José de Costa Rica cuyo objetivo fuese consolidar las democracias en el continente, asegurar el respeto por los derechos humanos y combatir la corrupción; flagelo, que dicho sea de paso, es un incentivo para debilitar el sistema democrático con graves violaciones a los derechos civiles y políticos.</p>	<p>En ese contexto se promovió el diálogo entre las autoridades de Colombia, la Corte, organizaciones sociales y la academia que tienen sede en Costa Rica, para promover la lucha contra la corrupción bajo el imperativo de protección de los derechos humanos.</p> <p>El señor Procurador General de la Nación realizó dos visitas a San José de Costa Rica para promover la convencionalidad en las acciones institucionales de la Procuraduría General de la Nación.</p> <p>En desarrollo de lo anterior se suscribió un convenio marco de cooperación y colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos cuya vigencia se extiende hasta el 31 de julio de 2024, el cual tiene por objeto "...establecer un marco de trabajo que permita la colaboración en campos de común interés, el cual se desarrollará previo el cumplimiento de los requisitos jurídicos de cada parte y de acuerdo con la disponibilidad de cada una de ellas." A su vez, se prevé en el objeto que el acuerdo "...buscará establecer las bases de cooperación recíproca para la promoción y realización de estudios, cursos, investigaciones científicas y actividades de interés mutuo, asegurando el máximo aprovechamiento del recurso humano, de la infraestructura y del equipo con que cuenta cada una de las instituciones."</p> <p>Así mismo, en el marco del programa de maestría en derecho público de la Universidad Libre sede Norte de Santander, en diciembre de 2020, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa realizó una exposición sobre el tema de la convencionalidad a partir de las sentencias proferidas por el Consejo de Estado y la CorteIDH a las cuales se hizo referencia en el numeral 1 del presente informe.</p> <p>A su vez, en el 2021 se tiene previsto realizar unas jornadas de promoción y capacitación con algunas universidades, a partir de lo señalado en la sentencia del Consejo de Estado y de la sentencia proferida por la CorteIDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia.</p> <p>2.2. Medidas de colaboración interinstitucional</p> <p>En consideración a que el acatamiento del exhorto del Consejo de Estado y de la condena impuesta por la CorteIDH no depende exclusivamente de un ente estatal, sino que se requiere la intervención de las diferentes ramas del poder público, en especial del Congreso de la República quien ostenta la potestad constitucional de configuración legislativa, y de los órganos de control, fue imperioso integrar mesas de trabajo técnicas (MTT), así:</p>


<p>2.2.1. Mesa de trabajo técnica con la ANDJE (Rama Ejecutiva) e intervención en sus Consejos Directivos</p> <p>Desde octubre de 2017 se inició un diálogo interinstitucional con el fin de analizar el diseño e implementación de medidas a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta además el cambio de Gobierno que inició el 7 de agosto de 2018.</p> <p>En esta línea de actuación la Procuraduría realizó las siguientes actividades:</p> <p>a. Participó en los Consejos Directivos de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ANDJE, de 15 de diciembre de 2017, 5 de marzo y 10 de julio de 2018, en los que se sometió a consideración y se discutieron las estrategias de la Nación en relación con las problemáticas que plantea el informe de recomendaciones y la sentencia del Consejo de Estado en el caso Petro.</p> <p>b. Suministró toda la información que la ANDJE ha requerido, a través de la Dirección de Defensa Jurídica Internacional, para la construcción de las solicitudes de prórrogas.</p> <p>c. Se llevó a cabo una MTT el 18 de mayo de 2018. En este encuentro se acordó un plan de acción que fue cumplido a cabalidad.</p> <p>d. De igual manera, durante el 2019 se llevaron a cabo múltiples MTT con el fin de apoyar a la ANDJE en la construcción de los documentos de defensa en el litigio internacional que cursó ante la CortelDH, promovido por el ciudadano Gustavo Petro.</p> <p>e. Durante el 2020, especialmente después de la notificación de la sentencia de 8 de julio de 2020 proferida por la CortelDH se realizaron varias mesas de trabajo con la ANDJE con la finalidad de preparar un proyecto de ley para realizar los ajustes solicitados por la Corte antes mencionada y a su vez, dar cumplimiento al exhorto del Consejo de Estado contenido en la sentencia proferida el 15 de noviembre de 2017.</p> <p>2.2.2. Reuniones informativas con la Sección Segunda del Consejo de Estado</p> <p>El 27 de junio de 2018 el Presidente de la Sección Segunda del Consejo de Estado, la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa, la Oficina Asesora Jurídica de la PGN y la Dirección de Defensa Jurídica Internacional de la ANDJE se reunieron con el fin de compartir algunas reflexiones sobre las estrategias para atender la recomendación N° 7 de la CIDH, la cual hace referencia a: <i>“7. Adoptar las medidas necesarias para asegurar que las acciones judiciales de nulidad y</i></p>	<p><i>restablecimiento del derecho sean resueltas en un plazo razonable, incluyendo aquellas de competencia directa del Consejo de Estado.”</i></p> <p>Como resultado de la reunión se exploraron diferentes alternativas para avanzar en la atención de la problemática de la congestión judicial respecto de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho, en los cuales se discute la validez de sanciones disciplinarias contra servidores públicos de elección popular.</p> <p>Para ese fin se construyó un inventario de procesos para identificar en cuáles de ellos: i) es jurídicamente viable presentar oferta de revocatoria directa (conciliación) y evitar de esa manera una decisión judicial adversa, ii) solicitar el trámite preferencial o iii) solicitar la prelación de fallo cuando se encuentran pendientes de decisión definitiva.</p> <p>Lo anterior sin perjuicio de otras acciones de descongestión macro en las que es indispensable la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Superior de la Judicatura. Sobre este aspecto ya se llevó a cabo la primera reunión con el presidente de la Sala Administrativa de dicha Corporación y se libraron las respectivas comunicaciones.</p> <p>Finalmente, el 21 de marzo de 2019 se llevó a cabo una reunión con el Presidente de la Sección Segunda del Consejo de Estado y los magistrados que conforman esa Sala, a la cual asistió el Procurador General de la Nación, el Viceprocurador General de la Nación y el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa. En esa sesión de trabajo se hizo entrega del primer informe alusivo a la convencionalidad y las recomendaciones que para esa fecha había formulado la CIDH.</p> <p>2.2.3. Participación en el Encuentro Nacional ¡Somos Sección Segunda! y en los conversatorios Justicia Abierta: Diálogos con la Comunidad</p> <p>El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa fue invitado por la Sección Segunda del Consejo de Estado a participar como panelista en los encuentros que se llevaron a cabo en varias ciudades del país, en relación con el Control Judicial Integral frente a los procesos disciplinarios que adelanta la Procuraduría contra funcionarios de elección popular de cara a lo que ha venido señalando el Consejo de Estado y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; importante espacio de diálogo donde la Procuraduría fue oída y los consejeros, magistrados de tribunal, jueces y abogados litigantes deliberaron sobre esta temática.</p>
<p>2.2.4. Amicus curiae y participación de la Procuraduría en el proceso ante la CortelDH</p> <p>La Procuraduría presentó el 21 de febrero de 2020 un escrito de <i>amicus curiae</i> en el proceso del señor Gustavo Petro Urrego vs. Colombia ante la CortelDH, previo acompañamiento de la entidad al Estado colombiano a la audiencia pública realizada por la CortelDH el 6 de febrero de 2020 en la cual se escucharon los alegatos y observaciones finales orales de las partes y de la Comisión, respectivamente.</p> <p>En el escrito de <i>amicus curiae</i> la Procuraduría señaló que su objetivo principal era brindar una colaboración institucional encaminada a demostrar la armonización de la convencionalidad con las normas que desarrollan las competencias internas en Colombia para aplicar el régimen sancionatorio, en especial el disciplinario. Para cumplir con ese objetivo la Procuraduría aportó dos estudios: i) la responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad; y ii) estudio de armonización normativa entre la convencionalidad con el derecho interno colombiano: Constitución Política y los códigos de 2002 y 2019.</p> <p>La tesis central del <i>amicus curiae</i> y los dos estudios es que en Colombia la convencionalidad es fuente formal y material en la protección de los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular que son sancionados por la Procuraduría. Adicionalmente, todos los servidores públicos cuentan con un sistema jurídico armonizado con las garantías del derecho penal y la Convención, en especial, el debido proceso.</p> <p>Entre las conclusiones de los estudios que se adjuntaron vale la pena señalar las siguientes:</p> <p>Estudio 1. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.</p> <p><i>“9.1. Colombia estructuró, a partir de la Constitución de 1991, un sistema de responsabilidad disciplinaria garantista bajo el debido proceso, según el derecho penal, del cual deviene una actuación dual que asegura el control jurisdiccional de las decisiones sancionatorias que profieren órganos de control autónomos de creación constitucional. Así, el SRD, en la dimensión normativa de la Carta Política, se ajusta a los estándares del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que las autoridades disciplinarias y judiciales aplican las garantías del derecho penal.</i></p> <p>(...)</p>	<p><i>9.4. Se evidencia la compatibilidad entre el derecho convencional y el srd en Colombia, así una interpretación sistemática del artículo 23.2 de la cadh y de la Constitución Política, en el marco del bloque de constitucionalidad, admite que una autoridad no judicial pueda restringir derechos políticos, siempre y cuando se observe el estándar internacional del derecho fundamental al debido proceso en el estándar del derecho penal.</i></p> <p><i>9.5. La compatibilidad del srd con los estándares internacionales del debido proceso y de protección de los derechos humanos se hace también manifiesta con la posibilidad que tienen los sujetos disciplinables, en la fase administrativa o en la judicial de la actuación disciplinaria, de invocar la excepción de inconstitucionalidad (art. 4 c.p.) o acudir a la acción de tutela (art. 86 c.p.), de manera que puedan obtener protección constitucional en la fase administrativa de la actuación disciplinaria.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>9.8. La Procuraduría General de la Nación se une a las voces de las demás autoridades disciplinarias, que son conscientes de que en el Estado social de derecho es legítima aquella decisión que respete no solo los mandatos legales sino que, por sobre todo, se ajuste a lo dispuesto en la Carta Política y a todos los instrumentos internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos y lucha contra la corrupción, que genéricamente se denomina derecho convencional; en otros términos, una decisión disciplinaria fundamentada en la observancia plena de los derechos fundamentales de las personas que son sujetos de investigación.”</i></p> <p>(...)</p> <p><i>9.10. Los ordenamientos nacional e internacional, en sus respectivas dimensiones, se pueden armonizar. En la perspectiva que se estudió, la legitimidad y armonización del srd con la Convencionalidad radica, precisamente, en un diseño constitucional de autonomía, de frenos, contrapesos y equilibrios institucionales que hacen posible en el srd en Colombia, la efectiva aplicación de las garantías del debido proceso, como lo impone el derecho penal, en el sistema de responsabilidad disciplinaria —tanto en la fase administrativa como en la de control judicial—.”</i></p> <p>Estudio 2. La responsabilidad disciplinaria: un sistema de garantías armonizado con la convencionalidad.</p> <p><i>“2. Es notorio, de acuerdo con este estudio, que en el sistema de responsabilidad disciplinaria colombiano tienen injerencia directa la Convención Americana sobre</i></p>

<p><i>Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Interamericana contra la corrupción en su calidad de tratados internacionales ratificados por Colombia, los cuales la Corte Constitucional incorporó a nuestro ordenamiento jurídico y cuya observancia es forzosa en la aplicación de las fuentes legales analizadas y en el curso de la actuación disciplinaria en la fase administrativa y judicial.</i></p> <p>(...)</p> <p>6. El objetivo de la investigación se cumplió en tanto y en cuanto se demostró la validez de la interpretación expuesta del artículo 23.2; la de los derechos a los que aluden los artículos 8.º y 9.º de la Convención —garantías judiciales y el principio de legalidad—; el derecho a la protección judicial y el principio de igualdad y no discriminación, y su carácter transversal; las sanciones aplicables y su impacto en los derechos políticos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Interpretaciones que son válidas a la luz del derecho interno y de la Convencionalidad con el fin de asegurar su aplicación efectiva.</p> <p>7. Las normas que fueron objeto de este estudio, reafirman la tesis de una interpretación compatible de la Convención Americana sobre Derechos Humanos con las normas constitucionales y legales que facultan a la Procuraduría General de la Nación para sancionar a servidores públicos elegidos popularmente.”</p> <p>2.3. Actividades de defensa judicial</p> <p>2.3.1. Reunión con los representantes del ciudadano Gustavo Petro</p> <p>Se tenía previsto antes del 20 de agosto de 2018, la realización de una nueva reunión – la primera se llevó a cabo el 5 de abril de 2018- con las ONG (Asociación MINGA y Colectivo José Alvear Restrepo) quienes representan al ciudadano Gustavo Petro para informar sobre el estado de avance de las medidas implementadas por la Procuraduría para defensa y protección de los derechos políticos en las competencias disciplinarias.</p> <p>El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa envió un mensaje al Dr. Carlos Rodríguez quien lidera la representación del exalcalde para invitarlo a una mesa de trabajo a partir de la segunda semana del mes de agosto y compartir el estado de las medidas orientadas a garantizar la no repetición en este caso.</p> <p>Aunado a esto, se ha dispuesto la intervención judicial prioritaria en los procesos que contra la Contraloría de Bogotá ha iniciado el exalcalde Mayor, de manera que se cuente con garantías procesales en dichas actuaciones.</p>	<p>La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa intervino en el proceso de pérdida de investidura del exalcalde y actual Senador Gustavo Petro identificado con el número de radicado 11001-03-15-000-2019-00970-00. En aquella oportunidad la Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa sostuvo que no se configuraba la causal de pérdida de investidura alegada por el demandante como consecuencia de los fallos con responsabilidad fiscal proferidos por la Contraloría Distrital de Bogotá. Esta posición fue acogida por el Consejo de Estado y se negó la pérdida de investidura.</p> <p>2.4. Ajustes al interior de la Procuraduría</p> <p>Para fortalecer las garantías del debido proceso en las actuaciones disciplinarias que se adelantan por la Procuraduría, particularmente en contra de los funcionarios de elección popular, se adoptaron varias medidas. Específicamente la expedición de la Directiva 08 de junio 21 de 2018 y de la Circular 005 de 1 de septiembre de 2020.</p> <p>2.4.1. Directiva 08 de 2018. Respuesta a las recomendaciones de la CIDH y al exhorto del Consejo de Estado</p> <p>Mediante este acto administrativo expedido por el Procurador General se fijaron directrices institucionales de seguimiento y control para asegurar las garantías que contempla el sistema de responsabilidad disciplinaria en las actuaciones contra servidores públicos de elección popular.</p> <p>Entre ellas, el Procurador General dio instrucciones para: <i>i)</i> el cumplimiento estricto de los términos de la actuación disciplinaria <i>ii)</i> el monitoreo de la gestión de las Salas Territoriales Disciplinarias, <i>iii)</i> la precisión de los lineamientos para la intervención judicial referida a procesos relacionados con sanciones contra funcionarios de elección popular y <i>iv)</i> la expedición de políticas de prevención del daño antijurídico, de defensa judicial y mecanismos de arreglo directo en este tipo de conflictos.</p> <p>A continuación se hace alusión a algunas de las directrices formuladas en la Directiva 08 de 2018.</p> <p><i>Registro de Investigaciones Disciplinarias de Transcendencia Nacional</i></p> <p>Mediante la Directiva 08 de 2018 se incluyó en el registro de investigaciones disciplinarias de trascendencia nacional todos los procesos contra servidores públicos de elección popular.</p>
<p>El propósito de este registro es hacer un mejor seguimiento y control a dichas actuaciones para asegurar el cumplimiento de los estándares de convencionalidad.</p> <p><i>Procedencia de la revocatoria directa especial</i></p> <p>La Procuraduría Auxiliar para Asuntos Disciplinarios analiza las solicitudes de revocatoria en relación con fallos sancionatorios de funcionarios de elección popular, para establecer si dichas decisiones estuvieron apegadas al debido proceso.</p> <p>Lo anterior constituye una garantía adicional en el trámite de las actuaciones disciplinarias, especialmente en aquellas que se adelantaron en única instancia.</p> <p><i>Conciliación prejudicial administrativa y ofertas de revocatoria directa en los procesos judiciales en curso</i></p> <p>Los Procuradores Judiciales Administrativos (204 funcionarios que ejercen competencias en todo el país) fueron instruidos para propiciar escenarios de conciliación de los procesos judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en relación con actos administrativos que imponen sanciones de destitución de funcionarios de elección popular.</p> <p>Estas conciliaciones se desarrollan cuando existan violaciones al debido proceso, como mecanismo de terminación anticipada de un proceso judicial.</p> <p>Una vez proferido el fallo disciplinario y si el mismo es demandado en sede judicial, en la etapa de conciliación prejudicial que prevé el ordenamiento jurídico nacional, el respectivo Procurador Judicial para Asuntos Administrativos (funcionario de carrera elegido por concurso de méritos), realizará una revisión cuidadosa de la decisión disciplinaria sancionatoria, para efectos de propender por un acuerdo que consiste en la revocatoria de la sanción disciplinaria.</p> <p>Adicionalmente, conforme a lo ordenado en la Directiva 08 de 2018 el Comité de Conciliación de la Procuraduría formulará una política general para la aplicación de la oferta de revocatoria directa (art. 93 Ley 1437 de 2011) en los casos en que sea procedente.</p> <p><i>Garantías judiciales ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo</i></p> <p>Se han impartido directrices a las Procuradurías Judiciales Administrativas que actúan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a las Delegadas ante el Consejo de Estado con el fin de que realicen un seguimiento especial en cuanto</p>	<p>a la garantía de decisiones en un plazo razonable en los procesos judiciales que se adelantan ante esa jurisdicción (con ocasión de las demandas que los sancionados disciplinariamente presentan contra los actos administrativos sancionatorios de la Procuraduría y demás entidades que gozan de dicha competencia). En el mismo sentido se han instruido los 204 Procuradores Judiciales Administrativos del país para lo propio en los Tribunales Administrativos, decisiones en un plazo razonable.</p> <p>Esta misma garantía se dispuso para los procesos en los que se discute la validez de los fallos con responsabilidad fiscal que producen las Contralorías Territoriales y la Contraloría General de la República.</p> <p>2.4.2. Memorando Institucional No. 7 de 25 de septiembre de 2020</p> <p>La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa suscribió el Memorando Institucional No. 7 de 25 de septiembre de 2020 y dirigido a: “Procuradores Delegados ante El Consejo De Estado, Procuradores Judiciales Administrativos, Autoridades, Apoderados y Sujetos en los Procesos Disciplinarios”, mediante el cual se establecieron lineamientos institucionales encaminados a la armonización del derecho convencional con el ordenamiento jurídico interno, en instancias de intervención judicial de las actuaciones de los agentes del ministerio público en aquellos procesos en los cuales se han demandado los actos administrativos sancionatorios expedidos por la Procuraduría en contra de servidores públicos de elección popular.</p> <p>2.4.3. Circular 005 de 2020. Respuesta a la sentencia de la CorteIDH y la decisión de adoptar reformas normativas</p> <p><i>Fijación de parámetros para adelantar los procesos disciplinarios</i></p> <p>En la parte resolutoria de la Circular 005 de 2020, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva, se indicó que los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones disciplinarias continúan adelantando el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección así:</p> <p>“1.1 Cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, siempre y cuando: i) estas conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción vigentes señalados en la parte motiva de esta circular o ii) se encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.</p>

<p><i>1.2 En los restantes procesos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.</i></p> <p>PARÁGRAFO. <i>En todos los casos el operador disciplinario deberá garantizar la observancia del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa."</i></p> <p>2.5. Iniciativas de reformas normativas</p> <p>2.5.1. Reformas legales y Código General Disciplinario</p> <p>La Procuraduría venía estudiando la viabilidad de someter al Congreso un proyecto de ley. Toda vez que fue aprobado el Código General Disciplinario, Ley 1952 del 28 de enero de 2019 esta ley avanzó significativamente en las reformas normativas esperadas. Una iniciativa de ese orden debería ser producto de un consenso entre el ejecutivo y los sectores políticos, este es un asunto que se ha venido evaluando y trabajando con la ANDJE para presentar un proyecto de ley al Congreso de la República que permita dar cumplimiento al exhorto del Consejo de Estado y a la condena impuesta por la CortelDH.</p> <p>La Procuraduría entiende que existe un plazo de dos años fijado por el Consejo de Estado para avanzar en la implementación de medidas tendientes a mejorar las prácticas de las autoridades del Sistema de Responsabilidad Disciplinaria, lo cual resulta compatible con lo recomendado por la CIDH, por lo que al tratarse de medidas complejas y estructurales estas exigen una planificación y un prudente diseño antes de su implementación. Sumado a ello la condena impuesta por la CortelDH que ordena realizar ajustes normativos internos.</p> <p>El Código General Disciplinario, Ley 1952 de 2019, establece la doble instancia para los procesos disciplinarios contra: <i>i)</i> el vicepresidente de la república, <i>ii)</i> los ministros del despacho, <i>iii)</i> los congresistas, <i>iv)</i> el contralor general de la república, <i>v)</i> el defensor del pueblo, <i>vi)</i> el gerente del Banco de la República y demás miembros de la Junta Directiva, <i>vii)</i> el alcalde mayor de Bogotá, D. C., <i>viii)</i> los magistrados del Consejo Nacional Electoral, <i>ix)</i> el auditor general de la república, <i>x)</i> el registrador nacional del estado civil, <i>xi)</i> el contador general, <i>xii)</i> los generales de la república y oficiales de rango equivalente, <i>xiii)</i> el personero y el contralor de Bogotá, D. C., <i>xiv)</i> los directores de departamentos administrativos del orden nacional y del distrito capital, <i>xv)</i> los miembros de la Autoridad Nacional de Televisión y demás servidores públicos del orden nacional de igual o superior categoría, por hechos cometidos en ejercicio de sus funciones, <i>xvi)</i> el viceprocurador, <i>xvii)</i> los procuradores delegados, <i>xviii)</i> los procuradores auxiliares, <i>xix)</i> el secretario general de la Procuraduría</p>	<p>General de la Nación, así como <i>xx)</i> el veedor, <i>xxi)</i> el director del Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), <i>xxii)</i> el director nacional de Investigaciones Especiales, y <i>xxiii)</i> el secretario privado.</p> <p>La primera instancia estará a cargo de la Sala Disciplinaria y la segunda será el Procurador General de la Nación, con lo cual se garantiza que el recurso interpuesto contra la sanción disciplinaria pueda ser resuelto por una autoridad diferente a la que profirió el acto administrativo.</p> <p>Adicionalmente, dicha normativa: <i>i)</i> reconoce la dignidad humana como eje de la actuación disciplinaria y reconoce expresamente la aplicabilidad de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia dentro de un principio de integración normativa lo cual reafirma para las autoridades disciplinarias la aplicación de los principios y estándares del derecho convencional; <i>ii)</i> prevé una guía en los derechos, deberes y facultades de quienes adelanten procesos disciplinarios; <i>iii)</i> establece nuevos términos de tiempo guiados por la eficiencia de las etapas de investigación; <i>iv)</i> en cuanto a etapas dispone que el inicio del proceso se realizará de manera escrita hasta el pliego de cargos y finalizará mediante audiencia pública; así mismo, <i>v)</i> se precisa en relación la ilicitud sustancial que hay afectación al deber funcional cuando se contraríen los principios de la función pública, contribución que facilita aplicar los conceptos de corrupción al momento de sancionar; <i>vi)</i> establece la obligación de la autoridad disciplinaria de realizar una investigación integral, esto es, indagar no solo por la responsabilidad disciplinaria del investigado sino por aquellas circunstancias que los eximan de la misma; <i>vii)</i> desarrolla la regla de gratuidad conforme a la cual ninguna actuación procesal puede causar erogación, debiendo la autoridad suministrar copia gratuita de las providencias de fondo; finalmente, <i>viii)</i> reitera que en la interpretación y aplicación del régimen disciplinario prevalece las normas que integran el bloque constitucionalidad, <i>ix)</i> introduce mejoras en la tipificación de las faltas gravísimas y su caracterización, <i>x)</i> reafirma la proporcionalidad y razonabilidad en las sanciones disciplinarias y modula algunas inhabilidades que se reducen a cinco años, sin dejar de aplicar en asuntos de mayor gravedad inhabilidades de diez o veinte años.</p> <p>De esta manera, el Código General Disciplinario consolida el sistema de garantías para la aplicación tanto de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, así mismo, las convenciones de lucha contra la corrupción y el pacto de derechos civiles y políticos. Se tiene previsto que este nuevo Código entré a regir el 1 de julio de 2021⁶.</p> <p><small>⁶ Art. 140. Ley 1955 de 2019. "Prorróguese hasta el 1 de julio de 2021 la entrada en vigencia de la Ley 1952 de 2019."</small></p>
<p>2.5.2. Creación de las Salas Territoriales Disciplinarias</p> <p>La Resolución 074 de 2017 proferida por el Procurador General de la Nación dispuso la Creación de las Salas Territoriales Disciplinarias para que la decisión de primera y segunda instancia fuera adoptada de manera colegiada.</p> <p>El motivo para la creación de estas Salas fue asegurar mayores garantías de imparcialidad, transparencia y celeridad, al conformarse una colegiatura para decidir los procesos en los cuales intervienen funcionarios de elección popular.</p> <p>Así las cosas, a partir de la vigencia de 2018, los Procuradores Regionales deben actuar en esos cuerpos colegiados. Con las salas de decisión disciplinaria se logra la implementación de un nuevo mecanismo decisorio al interior de la Procuraduría para el respeto a los derechos y garantías de los investigados que ostenten dignidades de elección popular.</p> <p>3. Proyecto de ley que radicará el Procurador General de la Nación y los ajustes institucionales que adelantó la PROCURADURÍA</p> <p>3.1. Proyecto de ley</p> <p>Luego de un largo proceso de estudios, armonización y coordinación interinstitucional, donde participaron representantes de los organismos de control - Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación-, de la Rama Ejecutiva - ANDJE-, asesores expertos en temas de convencionalidad, entre otros, se estructuró el proyecto de ley "Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos". Esta iniciativa tiene la finalidad de reafirmar la armonización que existe entre el sistema de responsabilidad disciplinaria con la CADH. Las interpretaciones armónicas del bloque de constitucionalidad históricamente han caracterizado nuestra institucionalidad.</p> <p>El proyecto de ley, que se sometió el 6 de enero de 2021 a consideración del Honorable Congreso de la República tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.</p>	<p>El proyecto desarrolla las competencias constitucionales sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación respecto de servidores públicos de elección popular y establece principios, controles, procedimientos y criterios para que estas facultades se apliquen de manera compatible y armónica con la CADH, lo cual ha sido una tradición jurídica en Colombia.</p> <p>Se busca que la regulación legal permita al Estado cumplir con lo ordenado por la CortelDH en la sentencia proferida el 8 de julio de 2020 y a su vez, dar cumplimiento al exhorto realizado por el Consejo de Estado respecto a la competencia de la Procuraduría para sancionar a los servidores públicos de elección popular. Esto en lo relacionado con la comisión de faltas disciplinarias, como una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción como lo indicó la Corte Constitucional en sentencia C-028 de 2006.</p> <p>Se pretende fortalecer la aplicación de los principios, reglas y estándares de garantía establecidos por el sistema interamericano de protección de derechos humanos en el desarrollo de las actuaciones disciplinarias, en el caso de los servidores públicos de elección popular. En este contexto, como lo indica el numeral 158 de la sentencia de la CortelDH de 8 de julio de 2020, la misma no implica reformas estructurales a los procedimientos disciplinarios vigentes, sino que es una reforma puntual y efectiva a la vez.</p> <p>En este punto es importante realizar una descripción del articulado del proyecto:</p> <p><i>Objeto del proyecto</i></p> <p>El objeto del proyecto es el de armonizar nuestro sistema de sanciones en materia disciplinaria, en especial cuando se trata de servidores públicos de elección popular, y la competencia para emitirlos, conforme a los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.</p> <p>Para los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general se continuarán aplicando las reglas señaladas en la legislación disciplinaria vigente.</p> <p>Este proyecto propone ajustar las competencias sancionatorias de la Procuraduría General de la Nación, respecto de los servidores públicos de elección popular, dejando en manos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión sobre la sanción de destitución e inhabilidad general. Así mismo, se fortalece el</p>

<p>sistema de garantías en materia disciplinaria para un adecuado respeto del debido proceso conforme a las reglas establecidas en el artículo 8 de la CADH.</p> <p>Así se acoge la interpretación evolutiva y sistemática que mejor compatibiliza la CADH, las Convenciones de Lucha contra la corrupción y el principio de subsidiariedad que es imperativo en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos y que es deferente con los márgenes de apreciación nacional de las autoridades colombianas.</p> <p><i>Principios, preceptos e interpretaciones en materia disciplinaria y positivización de estándares internacionales</i></p> <p>El artículo 2º del proyecto de ley consagra principios, preceptos e interpretaciones que tienen por objeto asegurar que las sanciones impuestas a los servidores públicos de elección popular sean producto del respeto de todas las garantías de la CADH y de los estándares que se derivan de las decisiones que adoptan los organismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.</p> <p>Los principios, preceptos e interpretaciones que se consagran son: jurisdiccionalidad, imparcialidad objetiva y separación funcional, doble conformidad, plazo razonable, doble instancia, congruencia y garantías integrales y sistemáticas. A continuación, se realiza una exposición de cada uno.</p> <p><i>Jurisdiccionalidad</i></p> <p>Teniendo en cuenta lo expresado por la CorteIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020, con el fin de dar cumplimiento a la misma y de afianzar la compatibilidad entre el sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad, se propone incorporar el principio de jurisdiccionalidad. De acuerdo con este principio, el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilitación general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional automático e integral de legalidad, en forma previa a que produzca sus efectos jurídicos.</p> <p>Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política y la convencionalidad. El control jurisdiccional automático e integral de legalidad es acorde con lo expuesto por el juez García Sayán, en el voto razonado en el caso de Leopoldo López</p>	<p>Mendoza vs. Venezuela, respecto de la interpretación que debe darse al artículo 23 de la CADH.</p> <p><i>Imparcialidad objetiva y separación funcional</i></p> <p>Se propone consagrar expresamente la imparcialidad objetiva y la separación funcional señalando la regla de que la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente debe recaer en una dependencia diferente a la que adelante el juzgamiento y emite la sanción. Esto con la finalidad de cumplir con los estándares de convencionalidad y hacer más garantista el procedimiento sancionatorio disciplinario, acogiendo lo establecido en el párrafo 129 de la sentencia proferida en el caso Petro Urrego vs. Colombia. De igual forma se advierte que el Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren el respeto por este principio.</p> <p><i>Doble conformidad</i></p> <p>En materia penal, la Corte Constitucional a través de la sentencia C-792 de 2014, teniendo en cuenta lo expresado por la CorteIDH en los casos Herrera Ulloa vs. Costa Rica y Mohamed vs. Argentina, ordenó respetar el principio de doble conformidad. Ello fue tenido en cuenta para garantizar ese principio en nuestra Constitución Política, mediante el Acto Legislativo 01 de 2018. En materia disciplinaria, al tratarse de un proceso sancionatorio, es razonable y necesario que se adopte este principio. Por ello, en el proyecto de ley se propone que, cuando la jurisdicción de lo contencioso administrativo realice el control jurisdiccional y absuelva al disciplinado, si esa decisión es apelada y, como producto de ello, se sanciona el disciplinado, este podrá impugnar tal sanción.</p> <p><i>Plazo razonable</i></p> <p>Otro aspecto para resaltar es que la CorteIDH ha puesto de presente en casos como el de la Comunidad indígena Yakye Axa del Pueblo Enxet-Lengua vs. Paraguay y el caso de la Comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay la necesidad de contar con plazos razonables en las actuaciones sancionatorias no penales. Así, se ha tenido en cuenta como elementos para revisar el plazo razonable: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada por la duración del procedimiento en la situación jurídica de la persona involucrada en el mismo.</p> <p>El proceso disciplinario, luego de la expedición de la Ley 1474 de 2011 cuenta con términos de caducidad y prescripción de cinco años cada uno, lo cual implica</p>
<p>términos amplios que pueden llegar a afectar derechos del disciplinado. Por lo tanto, se considera necesario fijar límites adicionales a los que se encuentran establecidos en la legislación vigente para cada etapa del proceso con consecuencias ante su inobservancia de tal manera que las decisiones sean adoptadas con sujeción estricta a los términos que prevé la ley. Por ello se propone que, al concluir los términos de la indagación preliminar, de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, deberá proyectarse la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses, so pena de pérdida de competencia y reasignación de la actuación a otra dependencia.</p> <p><i>Doble instancia</i></p> <p>El artículo 8 de la CADH referido a las garantías judiciales establece, entre otras cosas, que todas las personas tienen derecho, en plena igualdad, a recurrir el fallo ante juez o tribunal superior. Por esa razón en aras de la armonización que busca el presente proyecto se incorpora la doble instancia como una garantía esencial en las actuaciones disciplinarias.</p> <p><i>Congruencia</i></p> <p>En la fase administrativa del procedimiento disciplinario se incorpora de manera directa en la Ley 1952 de 2019, CGD, en el artículo 20, el principio de congruencia, el cual no se encuentra en la Ley 734 de 2002, CDU. Este principio constituye una garantía del proceso penal como lo indicó la CorteIDH, en sentencia del 20 de junio de 2005 y como lo ha destacado la Corte Constitucional en la sentencia C-025 de 2010. Su consagración expresa es necesaria teniendo en cuenta que actualmente, en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, una vez inicia el control pleno e integral de las sanciones disciplinarias el juez tiene la posibilidad de modificar la sanción. En algunos casos, se ha observado que producto de ese control se imponen sanciones por faltas diferentes a las imputadas en sede administrativa⁷.</p> <p>Por lo anterior, es necesario señalar la obligatoriedad de respetar incluso en sede judicial el principio de congruencia, en virtud del cual, no podrán imponerse sanciones por hechos o faltas disciplinarias que no consten en el auto de citación a audiencia y en la formulación de cargos.</p> <p><small>⁷ Ver, entre otras, las siguientes sentencias del Consejo de Estado: i) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Sentencia de 27 de mayo de 2015, Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00140-00 (0477-11); ii) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 28 de septiembre de 2017, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00421-00 (1594-11); iii) Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, Sentencia de 2 de marzo de 2017, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández, Rad. No. 11001-03-25-000-2011-00304-00(1156-11).</small></p>	<p><i>Garantías integrales y sistemáticas</i></p> <p>Se establece expresamente que los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere el artículo 2 del proyecto son a título enunciativo y no taxativo. Se señala que se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal y en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional. Valiosos principios, preceptos e interpretaciones para integrar mejor la convencionalidad.</p> <p>Se propone un control de naturaleza jurisdiccional automático e integral de legalidad que es garantía de cumplimiento de estos principios y reglas, al proyecto de decisión disciplinaria de destitución, de primera o segunda instancia, según sea el caso, en cuanto a sus efectos de inhabilitación cuando recae sobre funcionarios de elección popular; de esta forma se evita quebrantar la institucionalidad. Sin duda, ante principios de este nivel la garantía propuesta supera tensiones a futuro entre las disposiciones internas de Colombia con la convencionalidad y el derecho internacional.</p> <p><i>Control jurisdiccional automático e integral de legalidad al proyecto de sanción disciplinaria de destitución e inhabilitación general a servidores de elección popular</i></p> <p>El proyecto establece que los servidores públicos elegidos por voto popular solo podrán ser sancionados con destitución e inhabilitación general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción y violaciones a los derechos humanos. Ello en concordancia con las faltas gravísimas previstas en el CDU y en el CGD. En este sentido estos servidores no pueden ser destituidos por faltas diferentes a aquellas que constituyan actos de corrupción o violación de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Tales asuntos deberán revisarse en cada caso por la autoridad de control, al amparo de las otras sanciones que prevé el CDU y el CGD.</p> <p>En el ámbito procesal se adiciona un nuevo artículo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, el cual establece un procedimiento similar al que hoy existe para adelantar el control inmediato de legalidad de las medidas generales que se adoptan para desarrollar los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, que establecen los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Con la diferencia de que este control jurisdiccional es sustancial y cuenta con etapas más garantistas que el primero.</p>

<p>Cabe destacar que el Señor Contralor General de la República, en un sentido similar al expuesto, promovió la inclusión en el CPACA del artículo 185A que da cumplimiento a la sentencia de la CorteIDH en lo referente a la modificación del artículo 60 de la Ley 610 de 2000.</p> <p>Se incluye un parágrafo según el cual en situaciones especiales dada la relevancia de los hechos que dan lugar a la investigación disciplinaria y a que, en el proyecto de decisión de primera o segunda instancia, según sea el caso, se sancione al servidor elegido por voto popular, el juez que realiza el control jurisdiccional puede disponer de manera oficiosa la suspensión en forma provisional del servidor. Se establece que esa solicitud también la puede formular la Procuraduría General de la Nación. Esto en los términos de los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019.</p> <p>Cabe recordar que las medidas cautelares en la jurisprudencia colombiana han tenido amplio desarrollo en perspectiva de proteger el derecho de defensa y las garantías de los destinatarios de estas.</p> <p><i>Efectos del control jurisdiccional</i></p> <p>Por las características propias del régimen disciplinario se establecen las siguientes reglas especiales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El proyecto de sanción estará sujeto a la firmeza de la sentencia judicial que realice el control jurisdiccional. - Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. El juez no puede entonces pretermitir esos plazos. - Se establecen normas de competencia para el conocimiento de los asuntos en materia disciplinaria. - El control jurisdiccional automático e integral de legalidad tiene trámite preferencial respecto a las demás acciones y procesos. - La decisión será apelable y deberá respetar el principio de doble conformidad. 	<ul style="list-style-type: none"> - La decisión judicial hará tránsito a cosa juzgada. La decisión judicial del control jurisdiccional subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento y no será procedente la demanda del acto de la Procuraduría General de la Nación toda vez que el mismo se llevó a cabo en forma previa. <p>Este control jurisdiccional automático e integral de legalidad es una expresión del principio de jurisdiccionalidad. Se establecen reglas de competencia y se regula el procedimiento para adelantar ese control por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. A su vez, se prevé que en los supuestos en que procede el control automático jurisdiccional, la sanción solo tiene efectos cuando adquiere firmeza la sentencia mediante la cual se resuelva el control jurisdiccional automático de la sanción.</p> <p><i>Derogatoria del tipo penal vigente en el Código Penal y vigencia de la ley</i></p> <p>En relación con el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, se deroga expresamente teniendo en cuenta que la CorteIDH en la sentencia de 8 de julio de 2020 manifestó que el "116. Asimismo, el Tribunal advierte que la Ley 1864 de 2017 modificó la Ley 599 del 2000 del Código Penal, para incluir delitos relacionados con los mecanismos de participación democrática. En el artículo 5 de la citada ley se dispuso la modificación del artículo 389 del Código Penal a fin de establecer el tipo penal de "elección ilícita de candidatos", que consiste en lo siguiente: "[...] El que sea elegido para un cargo de elección popular estando inhabilitado para desempeñarlo por decisión judicial, disciplinaria o fiscal incurrirá en prisión de cuatro (4) a nueve (9) años y multa de doscientos (200) a ochocientos (800) salarios mínimos legales mensuales vigentes". La Corte nota que esta norma, si bien no reconoce facultades para la restricción de derechos políticos, ni fue aplicada en el caso concreto del señor Petro, puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, constituyendo así un riesgo para sus derechos políticos y los de sus electores. <u>En este sentido, el Tribunal considera que el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017, en tanto puede generar el efecto de inhibir a una persona para postularse a un cargo público de elección popular cuando haya sido objeto de una sanción disciplinaria o fiscal, pues podría incurrir en un delito sancionado con una pena de 4 a 9 años de prisión, constituye un incumplimiento del artículo 23 de la Convención Americana en relación con el artículo 2 del mismo instrumento.</u>" (Subrayas fuera de texto)</p> <p>Se establece que la ley entre a regir a partir de su publicación debido a que es imperioso afianzar la armonización entre las normas del sistema de responsabilidad disciplinaria y la convencionalidad.</p>
<p>Este proyecto de ser ley de la República demostrará que es posible continuar ese camino de armonizar toda la convencionalidad como sistema integral y avanzar en un camino abierto de interpretaciones sistemáticas y evolutivas de plenas garantías de la CADH y efectivas con las Convenciones contra la corrupción ya mencionadas.</p> <p>Es evidente que el elevado estándar de garantías en la jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de responsabilidad disciplinaria tiene el mismo nivel que aquel que se aplica en el derecho penal. Asegurar ello funcionalmente es el gran reto de la Procuraduría en un sistema que en materia de garantías es idéntico al penal.</p> <p>En esa medida Colombia viene consolidando en las decisiones judiciales un derecho disciplinario armónico con la convencionalidad y respetuoso de los derechos políticos para evitar que casos como el de Gustavo Petro se repitan. De lo que se trata es de dar estatus legal y administrativo al activo jurisprudencial de las altas Cortes que han reafirmado la aplicación de todas las garantías y derechos de la CADH en la responsabilidad disciplinaria en aplicación del artículo 29 de la Constitución Política de 1991.</p> <p>El texto del articulado que será presentado al Congreso de la República por la Procuraduría es el siguiente:</p> <p style="text-align: center;">"Proyecto de Ley No.</p> <p style="text-align: center;"><i>"Por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos"</i></p> <p>Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar medidas y realizar ajustes normativos en materia de responsabilidad disciplinaria de servidores públicos de elección popular, cuyas conductas sean objeto de destitución e inhabilidad general, en armonía con los tratados, convenciones y otros instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, tendientes a combatir la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en un marco de garantías y debido proceso.</p> <p>Parágrafo. En los procesos sancionatorios por faltas disciplinarias cuya sanción no implique destitución e inhabilidad general, se continuarán aplicando las normas establecidas en los términos de la legislación disciplinaria vigente.</p>	<p>Artículo 2. Principios, preceptos e interpretaciones del proceso penal en materia disciplinaria. Además de los principios rectores establecidos en la Ley 734 de 2002 y en la Ley 1952 de 2019, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 8 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se tendrán en cuenta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Jurisdiccionalidad: el proyecto de decisión sancionatoria disciplinaria que llegare a resultar de las actuaciones de la Procuraduría General de la Nación, en el evento que conlleve destitución e inhabilidad general de servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá control jurisdiccional previo, automático e integral de legalidad. Lo anterior, mediante sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo según los estándares y garantías que rigen en el proceso penal, en concordancia con el artículo 29 de la Constitución Política. 2. Imparcialidad objetiva y separación funcional: como garantía adicional del principio de imparcialidad, la investigación y acusación del servidor público elegido popularmente deberá recaer en un funcionario diferente al que adelante el juzgamiento y proyecte la decisión sancionatoria. El Procurador General de la Nación adoptará las medidas de organización interna que aseguren este principio. 3. Doble conformidad: cuando en la jurisdicción de lo contencioso administrativo se realice el control jurisdiccional y se decida absolver al disciplinado, y, esa decisión sea apelada la decisión sancionatoria siempre podrá ser impugnada por el disciplinado. 4. Plazo razonable: al concluir los términos de la indagación preliminar, el de la investigación disciplinaria o el previsto en la ley para fallar, la autoridad disciplinaria deberá proyectar la decisión que en derecho corresponda en un plazo máximo de tres (3) meses. El efecto del vencimiento de este término será la pérdida de competencia y la reasignación de la actuación a otra dependencia la cual deberá decidir en el mismo plazo sin posibilidad de una segunda reasignación. Lo anterior, reafirma la importancia del cumplimiento de los términos procesales que expresa la ley vigente para la adopción de las decisiones y de ahí las consecuencias disciplinarias por omitir tales términos. 5. Doble instancia: durante el proceso disciplinario, toda persona vinculada al mismo tiene derecho, en plena igualdad, a recurrir el proyecto de decisión sancionatoria ante una segunda instancia, de conformidad con las normas de distribución de competencias de la Procuraduría General de la Nación, en especial lo previsto por la Ley 1952 de 2019. 6. Congruencia: en la fase preliminar ante la Procuraduría General de la Nación, el organismo de control el disciplinado no podrá ser declarado responsable por hechos ni faltas disciplinarias que no consten en el auto

<p>de citación a audiencia y formulación de cargos. En la fase de control jurisdiccional, la modificación de la sanción impuesta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe observar el principio de congruencia.</p> <p>7. Garantías integrales y sistemáticas: los principios, preceptos o interpretaciones a que se refiere este artículo se establecen de manera enunciativa y no taxativa, toda vez que también se aplicarán en materia disciplinaria los principios y garantías del debido proceso penal, así mismo, en forma sistemática los preceptos e interpretaciones establecidos en la materia por fuentes de derecho interno e internacional.</p> <p>Artículo 3. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad a las sanciones de destitución e inhabilidad. Adiciónese dos incisos y un párrafo del siguiente tenor al numeral 1 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002 y al numeral 1 del artículo 48 de la Ley 1952 de 2019:</p> <p>Cuando el investigado sea un servidor público elegido por voto popular, solo procederá la sanción de destitución e inhabilidad general, por los hechos, las omisiones y las situaciones jurídicas previstas en los tratados internacionales, las convenciones y demás instrumentos jurídicos contentivos de las obligaciones asumidas por el Estado colombiano en materia de lucha contra la corrupción o por violaciones a los derechos humanos; lo anterior, en concordancia con las faltas gravísimas previstas en este código.</p> <p>En estos casos, las autoridades competentes que realicen el proyecto de decisión sancionatoria la enviarán a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para control jurisdiccional automático e integral de legalidad dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su elaboración y agotadas las etapas procesales. Sino se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. La ejecución de las sanciones de destitución e inhabilidad general, de primera o segunda instancia, solo procederá una vez quede en firme la sentencia que se profiera en ejercicio de este control jurisdiccional.</p> <p>Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo sin perjuicio de la potestad oficiosa que tiene el juez que realice el control jurisdiccional de suspender al servidor público elegido por voto popular, en forma provisional si los hechos que dieron lugar a la investigación disciplinaria ameritan esta medida cautelar conforme a lo señalado en los artículos 157 de la Ley 734 de 2002 y 217 de la Ley 1952 de 2019. La Procuraduría General de la Nación podrá solicitar al juez de conocimiento que se adopte esta medida al momento de remitir el proyecto de decisión sancionatoria.</p>	<p>Artículo 4. Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Adiciónese el artículo 185B al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:</p> <p>Artículo 185B: Control jurisdiccional automático e integral de legalidad de la actuación disciplinaria. Recibido el expediente que contiene el proceso disciplinario en el que se proyectó la sanción de destitución e inhabilidad general a un servidor público elegido por voto popular, se procederá así:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo será de la sala o sección de la cual haga parte ese magistrado. 2. El magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 3. Vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, el Magistrado Ponente correrá traslado al servidor público de elección popular que fue sancionado, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos de conclusión. En el mismo término podrá el Ministerio Público presentar su concepto. 4. Vencido el término para presentar los alegatos de conclusión, el magistrado ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. La sala de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes. Los plazos legales serán de obligatoria observancia por la autoridad judicial con los efectos de perentoriedad de la acción de tutela toda vez que se debaten derechos fundamentales. <p>El control jurisdiccional automático e integral de legalidad del proyecto de decisión disciplinaria de destitución e inhabilidad de los servidores públicos elegidos por voto popular, tendrá trámite preferencial respecto de las demás acciones y procesos que conozca la jurisdicción de lo contencioso administrativo, con excepción de las acciones de tutela.</p> <p>Las sentencias que se profieran en el marco del control jurisdiccional a que se refiere este artículo tendrán el valor de cosa juzgada material y subsume el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que será improcedente.</p> <p>La sentencia es susceptible de recurso de apelación, el cual podrá ser interpuesto por la parte interesada, la Procuraduría General de la Nación, demás entidades del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. En</p>
<p>aquellos casos en los que en primera instancia la jurisdicción de lo contencioso administrativo haya absuelto al servidor público y en segunda instancia se condene, esta decisión será susceptible de ser recurrida ante el superior, en garantía del principio de doble conformidad. En el caso del Consejo de Estado, la decisión será de subsección y la sala plena de la sección segunda, conocerá la segunda instancia.</p> <p>Artículo 5. Vigencia. Esta ley entrará a regir a partir de su publicación, modifica los artículos 38, 44 y 45 de la Ley 734 de 2002, 44, 48 y 49 de la Ley 1952 de 2019 y deroga el artículo 5 de la Ley 1864 de 2017 y demás disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Publíquese y cúmplase"</p> <p>4. Conclusión</p> <p>De todo lo expuesto se evidencia en torno al cumplimiento del exhorto del Honorable Consejo de Estado y a la condena impuesta por la CorteIDH, que la Procuraduría General de la Nación ha venido desarrollando, dentro del marco de sus competencias, un proceso normativo e institucional tendiente a la armonización del derecho disciplinario con los estándares convencionales del debido proceso, dentro de aquellas situaciones jurídicas en las cuales se adelantan investigaciones contra funcionarios públicos de elección popular. Esto con la finalidad de reafianzar la tradición jurídica de respeto por el derecho convencional y por las garantías fundamentales en las actuaciones de la entidad.</p> <p>En lo que tiene que ver con aquellas acciones que deben reflejarse normativamente en reformas al sistema de responsabilidad disciplinaria cuando quiera que se investiguen funcionarios públicos de elección popular, de manera coordinada entre los organismos constitucionales de control y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se trabajó y elaboró el proyecto de ley al cual se hizo amplia referencia en el numeral 3 del presente informe. Proyecto que como se mencionó se presentó al Congreso de la República el 6 de enero de 2021 toda vez que se trata de un deber histórico.</p> <p>Ahora bien, mientras se aprueba el proyecto de ley, la Procuraduría podrá seguir actuando con contundencia y con un elemento crucial, continuará con la sanción de destitución e inhabilidad general por actos de corrupción o violaciones a derechos humanos. Así como la suspensión o multa en las demás faltas.</p>	<p>En suma, el balance del cuatrienio de la administración del Procurador Fernando Carrillo Flórez (2017 a 2021) en el marco de garantías que se expuso en este informe, es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1221 sanciones a funcionarios de elección popular • 592 alcaldes con destitución e inhabilidad general • 14 gobernadores con destitución e inhabilidad general <p>En síntesis, durante la transición que le dio la CIDH, el Consejo de Estado y ahora la CorteIDH al Estado colombiano, es evidente entonces que la Procuraduría General de la Nación nunca bajó la guardia para sancionar faltas disciplinarias asegurando las debidas garantías. En el cúmulo de jurisprudencias que se analizaron, entre otros casos los de los señores Pulgar y Moreno el Consejo de Estado fortaleció las competencias de la Procuraduría como se señaló en el numeral 1 del presente informe. El régimen de transición que dejó en la entidad queda robustecido entonces con las medidas adoptadas aquí expuestas.</p> <p>Cordialmente,</p> <div style="text-align: right;">  FERNANDO CARRILLO FLÓREZ Procurador General de la Nación </div>

CONTENIDO

Gaceta número 06 - jueves 4 de febrero de 2021

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 493 de 2021 Cámara, por medio de la cual se regulan los productos de administración de nicotina sin combustión, incluidos cigarrillos electrónicos y productos de tabaco calentado y se dictan otras. disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 507 de 2021 Cámara, por la cual se adoptan medidas de garantía en los procesos contra funcionarios de elección popular, en materia de lucha contra la corrupción y por violaciones a los derechos humanos 21