



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1653

Bogotá, D. C., martes, 13 de diciembre de 2022

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 263 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se regulan los productos de administración de nicotina y sin nicotina y se dictan otras disposiciones.*

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República  
Ciudad

**Asunto:** Radicación proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES."

Respetado Secretario,

De manera atenta y en virtud de lo dispuesto por los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1.992, presento ante el Senado de la República el proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", iniciativa legislativa que cumple con los requisitos legales de acuerdo con el orden de redacción previsto en el artículo 145 de la referida ley.

Solicito al señor Secretario se sirva a darle el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1.992.

Cordialmente,

**GUSTAVO MORENO HURTADO**  
Senador de la República

PROYECTO DE LEY N° \_\_\_\_ de 2.022

**"POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA 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 y sin nicotina, así como, implementar la política pública de reducción de riesgos y daños con relación al consumo de nicotina.

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

- **Producto alternativo de administración de nicotina:** Son productos que le permiten a quien lo utiliza consumir nicotina, ya sea por la aspiración del vapor que genere su calentamiento, o bien al chuparlo, mascararlo, inhalarlo o administrarlo vía oral. Estos productos no son productos de tabaco y no requieren de combustión.
- **Cigarrillos Electrónicos (CE) o Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN):** Son dispositivos 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. Esta definición incluye los Cigarrillos Electrónicos de múltiples usos y aquellos de usos limitados, reducidos y/o desechables.
- **Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN):** Son cigarrillos electrónicos (CE) que no contienen nicotina.
- **Sistemas de Calentamiento de Tabaco (SCT):** Son dispositivos 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. Esta definición incluye los sistemas de calentamiento de tabaco de múltiples usos y aquellos de usos limitados, reducidos y/o desechables.
- **Soluciones Líquidas Contenedoras de Nicotina (SLCN):** Es 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 sistemas de calentamiento de tabaco, cigarrillos electrónicos, sistemas electrónicos de administración de nicotina y/u otros productos de administración de nicotina sin combustión, entregan a su consumidor dosis controladas de nicotina en forma de vapores y/o aerosoles inhalables.

- **Producto de Tabaco Calentado (PTC):** Es 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.
- **Tabaco de uso oral o SNUS:** Productos que contienen nicotina destinado a ser chupado o mascado, que generalmente se presenta en pequeñas bolsas de uso oral y para cuya fabricación se utilizan ingredientes de grado alimenticio de alta calidad a la cual se le agrega nicotina en sal o nicotina sintética (líquida) y es sometido a un proceso de pasteurización. Es un producto de nicotina oral bajo en nitrosaminas.
- **Dispositivos para consumo de nicotina:** Es el conjunto de elementos necesarios para el consumo de nicotina, incluyendo, los elementos electrónicos, componentes, aditivos, depósitos, accesorios, cartuchos, piezas reemplazables, desechables o reutilizables y, en general, todas las piezas o elementos necesarios para su funcionamiento. En conjunto y de forma individual, se entienden incluidos en la presente regulación.
- **Política de reducción de riesgos y daños:** Es el conjunto de acciones de orden político y normativo tendientes a minimizar las consecuencias negativas previas, concomitantes y posteriores al consumo de sustancias dirigidas a personas mayores de edad que no pueden o no quieren dejar de usar nicotina.
- **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.
- **Emisión:** Es la sustancia producida y liberada durante el proceso de consumo de los productos alternativos de administración de nicotina.
- **Vapor:** Aerosol producido al calentar un líquido o tabaco que por lo general contiene nicotina, saborizantes y otras sustancias químicas que ayudan a producir el aerosol.
- **Vapear:** El acto de inhalar y exhalar el aerosol generado por un dispositivo SEAN, SSSN y/o PTC.
- **Paquete:** Es el envase o la envoltura en que se vende o muestra un producto alternativo de administración de nicotina 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.

**CAPITULO I**

**DE LA VENTA DE PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA A MENORES DE EDAD**

**ARTÍCULO 3.** Prohíbese la venta y/o entrega bajo cualquier título de sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), sistemas similares sin nicotina (SSSN), soluciones

líquidas contenedoras de nicotina (SLCN), sistemas de calentamiento de tabaco (SCT), producto de tabaco calentado (PTC), tabaco de uso oral o SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina a menores de edad.

Se prohíbe el uso de máquinas expendedoras y/o dispensadores mecánicos de sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), sistemas similares sin nicotina (SSSN), soluciones líquidas contenedoras de nicotina (SLCN), sistemas de calentamiento de tabaco (SCT), producto de tabaco calentado (PTC), tabaco de uso oral o SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en lugares y/o puntos de venta en los cuales haya libre acceso de los menores de edad.

**ARTÍCULO 4.** Los vendedores y expendedores de sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), sistemas similares sin nicotina (SSSN), soluciones líquidas contenedoras de nicotina (SLCN), sistemas de calentamiento de tabaco (SCT), producto de tabaco calentado (PTC), tabaco de uso oral o SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina deberán indicar bajo un anuncio claro y destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta, la prohibición de la venta de estos productos a menores de edad.

El anuncio en ningún caso hará mención a marcas, empresas, fundaciones y otras organizaciones, ni empleará logotipos, símbolos, juegos de colores que permitan identificar a alguna de ellas.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** 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.

**ARTÍCULO 5.** Se prohíbe la fabricación, importación y comercialización de alimentos, dulces, refrigerios, juguetes u otros objetos que se asemejen a los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina que puedan resultar atractivos para los menores.

**CAPITULO II**

**DE LA PREVENCIÓN AL CONSUMO DE PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN ORAL DE NICOTINA Y ESTRATEGIAS DEL RIESGO Y DAÑO EN LA POBLACIÓN CONSUMIDORA**

**ARTÍCULO 6.** El Ministerio de Salud y Protección Social formulará, aplicará, actualizará periódicamente y revisará las estrategias, planes y programas nacionales multisectoriales integrales de control del uso y consumo de productos SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina a la población en general, correspondientes a la política de salud pública que se haya estipulado e implementará estrategias para propender por la eliminación y reducción del consumo de nicotina por combustión, así como, 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 tabaco y nicotina.

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 consumidores sobre las estrategias o productos de riesgo reducido que minimicen o supriman los impactos del consumo de productos de inhalación por combustión.

**ARTÍCULO 7.** El Ministerio de Salud y Protección Social, formulará y promulgará los programas, planes y estrategias encaminados a capacitar sobre las estrategias de eliminación y reducción de consumo de nicotina a través de productos de combustión, así como, las estrategias de reducción de riesgos y daños vigentes.

Estos programas estarán dirigidos especialmente a los profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, asistentes sociales, profesionales de la comunicación, educadores, así como, a los servidores públicos en general, con el fin de advertir y dar a conocer las consecuencias del consumo de nicotina y los riesgos y consecuencias de los distintos métodos de consumo, de acuerdo con la evidencia científica disponible.

**ARTÍCULO 8.** Se incluirán en todas las acciones orientadas a controlar, reducir y cesar el consumo de nicotina el enfoque de reducción de riesgos y daños, el cual en ningún caso reemplazará las estrategias de prevención y cesación del consumo de tabaco por combustión y nicotina.

Este enfoque complementará las políticas públicas que surjan en virtud de la presente ley, como una opción y estrategia para reducir los impactos negativos del consumo en aquellas personas adultas que no pueden o no quieren dejar de consumir nicotina.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Los documentos y estrategias que se diseñen para la inclusión del enfoque de reducción de riesgos y daños frente al consumo de nicotina, estarán orientados y disponibles para los mayores de edad que sean consumidores de tabaco y/o de productos SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina. Estas estrategias no estarán orientadas para la población en general, ni para la población no consumidora

**ARTÍCULO 9.** 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 podrá coartar la libertad y voluntad de las personas consumidoras.

**ARTÍCULO 10.** El Gobierno Nacional y las entidades territoriales deberán implementar programas educativos para evitar el consumo de productos SEAN, SSSN, PTC, SNUS y otros productos de administración oral de nicotina y procurar la cesación o abandono del consumo de productos por combustión.

Estos programas deberán advertir los efectos adversos del consumo de nicotina a través del consumo de productos por combustión, así como, la incidencia de estos en enfermedades, discapacidad prematura y mortalidad.

Los programas harán énfasis en las consecuencias que en materia de salud se generan como consecuencia de los productos de inhalación por combustión y la exposición del humo

de estos productos, tanto de las personas que los consumen como de los que están alrededor.

El Ministerio de Salud y Protección Social y las secretarías locales, fijarán 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.

**ARTÍCULO 11.** El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones junto con la Comisión de Regulación de Comunicaciones, destinarán, de forma gratuita, espacios de alta sintonía en televisión por los medios ordinarios y canales por suscripción reservados para uso estatal, para que las entidades públicas emitan mensajes de prevención al consumo de productos de administración de nicotina. 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.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** El Ministerio de Salud y Protección Social y las secretarías locales, tendrán a su cargo la definición de los contenidos de los programas de educación preventiva en materia de consumo de productos de administración de nicotina. Para ello, deberán crear espacios participativos y tendrán en cuenta los conceptos técnicos que provengan de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y personas de derecho privado, así como de otras entidades públicas del sector central o descentralizado con interés o competencia en el asunto.

**ARTÍCULO 12.** Las entidades territoriales deberán difundir, en el ámbito de su jurisdicción, las medidas establecidas en la presente ley, así como, desarrollar dentro de la red de las Instituciones Prestadoras de Salud, campañas de educación sobre los posibles efectos nocivos del consumo de productos de administración oral de nicotina y, de manera especial, de los productos de inhalación por combustión.

Así mismo, las entidades territoriales deberán promover campañas pedagógicas sobre las estrategias de reducción de riesgos y daños con el fin de ayudar a reducir el consumo de tabaco y nicotina por combustión y así minimizar los daños causados en materia de salud.

El contenido técnico estará orientado por los documentos y estrategias que determine el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTÍCULO 13.** El Ministerio de Salud y Protección Social, apoyado en las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad científica y la academia, implementará campañas de información y educación sobre los efectos nocivos del consumo de tabaco por combustión y la exposición al humo que se genera con el uso de los productos de inhalación por combustión.

Así mismo, estas campañas deberán señalar los métodos alternativos de consumo de nicotina que no incluyan o impliquen combustión de acuerdo con las políticas de reducción de riesgos y daños que imparta la entidad.

**ARTÍCULO 14.** Todas las acciones y campañas que se implementen tanto a nivel nacional como territorial sobre la reducción de riesgos y daños del tabaquismo tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

1. El análisis y evaluación de toda la evidencia científica disponible sobre los efectos del

consumo de nicotina a través de las diversas formas que existan, haciendo énfasis diferencial y particular sobre los riesgos que cada una implique.

- La educación a temprana edad dentro del vínculo familiar para prevenir el consumo de nicotina por parte de niños, niñas y adolescentes.
- La cooperación científica, técnica, jurídica y el asesoramiento especializado.

**ARTÍCULO 15.** El Ministerio de Salud y Protección Social rendirá informes públicos anuales sobre los riesgos para la salud pública de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina.

Así mismo, publicará informes comparativos de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina con respecto a los productos de tabaco combustibles, basados en toda la evidencia científica completa y actualizada disponible, ya sea de origen nacional o internacional.

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 los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina relacionados con la cesación de productos de tabaco combustibles y la reducción de riesgo en tabaquismo.

Con base en dicho informe, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá estructurar estrategias, planes y programas nacionales integrales sobre el consumo de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina.

**CAPITULO III**

**DE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LOS MENORES DE EDAD Y A LOS CONSUMIDORES CON RESPECTO AL EMPAQUETADO Y ETIQUETADO DE PRODUCTOS CON O SIN NICOTINA**

**ARTÍCULO 16.** El empaquetado y etiquetado de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina no podrán: a) ser dirigidos a menores de edad o ser especialmente atractivos para estos; b) sugerir que su consumo tiene efectos positivos o que de alguna manera contribuye al éxito atlético o deportivo, la popularidad, al éxito profesional o al éxito sexual; c) contener información falsa que no respalde la evidencia científica tales como productos "suaves", "ligeros", "light", "mild" o "bajo en nicotina".

**PARÁGRAFO PRIMERO:** En todos los empaques de los SEAN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina se deberá expresar de forma clara e inequívoca un texto que diga: *"Este producto contiene nicotina, una sustancia muy adictiva. No se recomienda su consumo a los no fumadores. Prohibida la venta a menores de edad."*

En el caso de los SSSN, el texto dirá: *"No se recomienda su consumo a los no fumadores o personas con afectaciones cardiovasculares. Prohibida la venta a menores de edad."*

**ARTÍCULO 20.** Las disposiciones contenidas en los artículos 16, 17, 18 y 19 serán aplicables a los dispositivos, todas sus partes, en conjunto o de forma individual.

**CAPITULO IV**

**DE LA PROMOCIÓN Y PATROCINIO DE LOS SEAN, SSSN, SLCN, PTC Y SNUS Y OTROS PRODUCTOS O DISPOSITIVOS DE ADMINISTRACIÓN ORAL DE NICOTINA**

**ARTÍCULO 21.** Todo consumidor mayor de edad de tabaco o nicotina tiene derecho a recibir información técnica y científica idónea, completa y veraz sobre los distintos productos que se ofrecen en el mercado con el fin de optar por la opción que considere más adecuada para reducir los riesgos y daños que genera el consumo de tabaco y nicotina.

Esta información no podrá divulgarse de manera masiva ni de forma indiscriminada y solo podrá ser dirigida exclusivamente a los consumidores actuales. De ninguna manera podrá dirigirse al público en general ni a personas no consumidoras para inducir las a iniciarse en el consumo.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** La reglamentación que se expida sobre esta disposición no podrá limitar el derecho al acceso a la información para las personas consumidoras mayores de edad.

**CAPITULO V**

**DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS NO CONSUMIDORAS DE SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS Y OTROS PRODUCTOS O DISPOSITIVOS DE ADMINISTRACIÓN ORAL DE NICOTINA**

**ARTÍCULO 22.** Toda persona no consumidora de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina tiene derecho a:

- Respirar aire puro y libre del aerosol que puedan liberar los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina.
- Exigir que se respeten sus derechos y se impida el uso de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en lugares en donde su consumo se encuentre prohibido por la ley, así como, exigir al propietario, representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo negocio, local o establecimiento, se comine al o a los consumidores suspender de inmediato el consumo de los mismos, permitiendo su consumo exclusivamente en los lugares dispuestos para tal fin.
- Acudir ante la autoridad competente en defensa de sus derechos como no consumidor de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina y exigir la protección de sus derechos.
- Exigir la divulgación de la prohibición de venta de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina a menores de edad.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Es deber de todo no consumidor de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina, informar a

En los empaques de los SEAN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina comercializados en el país, dichas frases de advertencias deberán aparecer en las superficies de cada una de las dos (2) caras principales, ocupando el 30% del área de cada cara; el texto será en castellano en un recuadro de fondo blanco y borde negro con tipo de letra Helvética 14 puntos en Negro, que será ubicado paralelamente en la parte inferior del empaque.

Todo producto que contenga nicotina, ya sea de manera sólida o líquida, deberá indicar en su empaque y/o etiqueta, en idioma castellano, los ingredientes que contiene y el porcentaje de nicotina que contiene la sustancia.

Los productores, comercializadores y distribuidores de SEAN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina garantizarán que en sus sistemas de ventas en línea se implementen estrictos controles para evitar la adquisición de estos productos por parte de menores de edad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Todas las cajas y empaques de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina utilizados para la entrega del producto al consumidor final, importados para ser comercializados en Colombia, deberán incluir en una de las caras laterales el país de origen y la expresión "importado para Colombia" escritos en letra capital y en un tamaño no inferior a 4 puntos.

**PARÁGRAFO TERCERO:** El Ministerio de Salud y la Protección Social, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará lo necesario para el cumplimiento de la presente disposición.

**ARTÍCULO 17.** Queda prohibida toda publicidad tendiente a promocionar el consumo de SEAN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina bajo los parámetros equiparables a las prohibiciones vigentes para los productos de tabaco.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** El término promoción se entenderá e interpretará a la luz del numeral 10 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2.011 – Estatuto de Protección del Consumidor.

**ARTÍCULO 18.** Ninguna persona natural o jurídica, de hecho o de derecho, podrá promocionar productos SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos 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.

**ARTÍCULO 19.** 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 SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en lugares en donde haya o pueda haber presencia de menores de edad.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Ningún producto o dispositivo de administración de nicotina podrá ser exhibido en los estantes comerciales de fácil acceso al público en general. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

la autoridad competente sobre el incumplimiento de las disposiciones previstas en la presente ley.

**ARTÍCULO 23.** Regúlese los espacios en los cuales se pueden usar los dispositivos SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en los lugares señalados en el presente artículo.

Prohíbase el uso de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en lugares en donde haya presencia de menores de edad tales como: restaurantes, centros comerciales, tiendas, ferias, festivales, parques, estadios, cibercafé, zonas comunales y áreas de espera o cualquier otro lugar donde haya presencia de menores de edad.

Podrá permitirse el uso de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina 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 mínimas que deberán tener estas áreas, de acuerdo con la evidencia científica disponible.

Prohíbase el uso de los SEAN, SSSN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina en:

- Los interiores de las entidades o instituciones de salud.
- El interior de las instalaciones de instituciones de educación formal y no formal, en todos sus niveles.
- Los Museos y bibliotecas.
- Los establecimientos donde se atienden a menores de edad.
- Los medios de transporte de servicio público, oficial, escolar y mixto.
- El interior de las instalaciones de entidades públicas y áreas de atención al público y salas de espera de cualquier entidad pública y privada.
- El interior de las instalaciones privadas destinadas para cualquier tipo de actividad industrial, comercial o de servicios. Se podrán usar estos dispositivos si los propietarios han asignado alguna zona especial en donde no se vulneren los derechos de las personas no consumidoras.
- Las 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 de gasolina, sitios de almacenamiento de combustibles o materiales explosivos o similares.

i. Espacios deportivos.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Las autoridades sanitarias vigilarán el cumplimiento de este artículo, en coordinación con las autoridades de policía y demás autoridades de control.

**ARTÍCULO 24.** Los propietarios, representantes legales, empleadores y administradores de los lugares a los que hace referencia el artículo 22 de la presente ley tienen las siguientes obligaciones:

- a. Velar por el cumplimiento de las restricciones y prohibiciones establecidas en la presente ley con el fin de proteger los derechos de las personas no consumidoras;
- b. Fijar en un lugar visible al público por medio de avisos si en el lugar está permitido el uso de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina 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 que consuman indebidamente en el lugar, tales como pedir a la persona que no consuma, interrumpir el servicio, pedirle que abandone el local o ponerse en contacto con la autoridad competente.

**CAPITULO VI**

**DISPOSICIONES RELACIONADAS CON EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN, IMPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN**

**ARTÍCULO 25.** Toda persona natural o jurídica que fabrique o importe SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina al territorio nacional, deberá informar al Ministerio de Salud y Protección Social lo siguiente:

- a. La naturaleza, los componentes, ingredientes y los contenidos de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina 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.
- c. Las medidas tomadas para evitar que los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina entreguen dosis elevadas de nicotina que excedan los límites y las tolerancias medias del cuerpo humano.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** 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 nuevas características.

**ARTÍCULO 26.** Todos los fabricantes e importadores de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina 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:

- a. Los cambios en la naturaleza, los componentes, ingredientes y los contenidos de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina informados al Ministerio de Salud y Protección Social en los términos de esta Ley.
- b. Un listado de los estudios científicos relevantes sobre los efectos favorables o desfavorables en la salud relativos al uso de los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC y SNUS y otros productos o dispositivos de administración oral de nicotina.

**PARÁGRAFO ÚNICO:** 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.

**CAPITULO VIII**

**REGLEMENTACIÓN DE IMPORTACIÓN DE LÍQUIDOS, BOLSAS DE SNUS, LÍQUIDOS ORALES CON NICOTINA O CUALQUIER OTRO PRODUCTO ALTERNATIVO DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA**

**ARTÍCULO 27.** Para garantizar la calidad de los productos alternativos de administración de nicotina que ingresan al país a título de importación y con fines de comercialización, deberán atenderse las siguientes reglas:

- 1. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN tendrá la responsabilidad de generar una partida arancelaria especial para los productos alternativos de administración de nicotina, incluidos los SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS, los líquidos, las bolsas de snus, los líquidos orales con nicotina o cualquier otro producto alternativo de administración de nicotina que ingrese al país
  - 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 SLCN y PTC, líquidos y cualquier otra sustancia para vaporización que contenga nicotina, del lote que ingresa al país elaborado por un laboratorio certificado;
  - e) Certificado de origen
- 2. Las empresas y/o distribuidores de SEAN, SSSN, SLCN, SCT, PTC, SNUS, 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:
  - 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 SLCN y PTC, líquidos y cualquier otra sustancia para vaporización que contenga nicotina, del lote que ingresa al país elaborado por un laboratorio certificado;
  - e) Certificado de origen

Así mismo, deberán verificarse las exigencias en términos de empaquetado y etiquetado previstas el capítulo III de la presente ley.

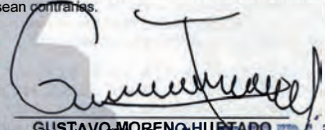
**ARTÍCULO 28.** Para garantizar la calidad de los productos alternativos de administración de nicotina que se fabriquen dentro del territorio colombiano deberán atenderse las siguientes reglas:

- a. Presentar los documentos que acrediten que la producción de los líquidos se elabora bajo los estándares internacionales de fabricación de estos productos.
- b. Garantizar el cumplimiento de las exigencias en términos de empaquetado y etiquetado previstas el capítulo III de la presente ley.

**ARTÍCULO 29.** Todo incumplimiento a lo dispuesto por la presente ley, siempre que sea sancionable por el Código Nacional de Policía vigente, dará lugar a la imposición de una 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.

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en de los capítulos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 25, 27, 26, 27 y 28 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.

**ARTÍCULO 30.** La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

  
**GUSTAVO MORENO HURTADO**  
 Senador de la República

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 06 del mes 12 del año 2022  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 263 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H.S. Gustavo Moreno Hurtado

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. OBJETO DEL PROYECTO**

La presente ley tiene por objeto crear un marco jurídico aplicable a la producción y comercialización para productos de administración de nicotina y sin nicotina reconociendo y garantizando la protección de los derechos de los menores de edad y la población no consumidora de tabaco y nicotina.

Se busca a través de la implementación de políticas públicas basadas en la evidencia técnica y científica, reducir los impactos del consumo de tabaco y nicotina, otorgándole al consumidor la información suficiente para que elimine o reduzca el consumo de este tipo de productos y/o que, de manera libre e informada, pueda escoger el producto que menos impacto le cause a su salud.

**2. MARCO NORMATIVO**

Para esta iniciativa han de tenerse en cuenta y consultarse las siguientes disposiciones de orden legal:

• **CONSTITUCIONALES**

Artículos: 1, 2, 3, 5, 6, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 23, 26, 27, 28, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 52, 54, 58, 61, 67, 70, 71, 80, 83, 84, 85, 87, 114, 150 (No. 1, 7, 8, 23) 152, 154, 157, 209, 339, 345, 350, 356 y 359.

• **LEGALES**

Ley 1335 de 2.009 "Disposiciones por medio de las cuales se previenen daños a la salud de los menores de edad, la población no fumadora y se estipulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco y el abandono de la dependencia del tabaco del fumador y sus derivados en la población colombiana"

Ley 1801 de 2.016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"

**3. JUSTIFICACIÓN**

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.

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.

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.

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 instrucciones de uso y almacenamiento en los paquetes de los productos (como es el caso de la Unión Europea), entre otros.

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".

*"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,*

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.

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]:

- 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.

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.

*complementando políticas integrales de control del tabaco existentes, no se debe desaprovechar."*<sup>1</sup>

**(1.1) El Tabaquismo**

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].

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.

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 poblaciones vulnerables: niños, mujeres embarazadas, personas mayores y personas con padecimientos respiratorios [1,2,3].

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 del Cirujano General de los EE. UU. (1964), el comprobar la

<sup>1</sup> Instituto de Salud Pública de Inglaterra, "An evidence update", 18 de Agosto de 2015, disponible haciendo clic [aquí](#).

**(1.2) El tabaquismo en Colombia**

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 Social<sup>2</sup>. 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.

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 plazo<sup>3</sup>. Cada vez que estos fumadores encienden o combustionan la punta de un cigarrillo, se generan más de 6.000<sup>4</sup> sustancias nocivas que son reconocidas como la principal causa más de las enfermedades asociadas al tabaquismo.

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.

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 beneficencia<sup>5</sup> 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.

<sup>2</sup> Ministerio de Salud y Protección Social, "Reduce Consumo de Tabaco en Colombia", 30 de mayo de 2018, disponible haciendo clic [aquí](#).

<sup>3</sup> Rigotti, Nancy A., "Strategies to help a smoker who is struggling to quit", 17 de octubre de 2012, disponible haciendo clic [aquí](#).

<sup>4</sup> Rodgman, A., y Peretti, T.A., "The chemical components of tobacco and tobacco smoke", 2013, disponible haciendo clic [aquí](#).

<sup>5</sup> <https://www.eupati.eu/es/glossary/principio-de-beneficencia/>

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 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.

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.

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 Impacto<sup>6</sup> en el año 2007, donde fue uno de sus 4 ejes de acción. Por su parte, el decreto 120 del año 2010<sup>7</sup> 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"<sup>8</sup>.

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

<sup>6</sup> [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica\\_nacional\\_consumo.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf)

<sup>7</sup> <http://www.descentralizadrogas.gov.co/proyecto/decreto-120-de-2010-medidas-sobre-consumo-de-alcohol/>

<sup>8</sup> [https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/ListaBibliotecaDigital/RIDE/V/S/ED/GCFI/1566%20SPA\\_10\\_04\\_2013.pdf](https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/ListaBibliotecaDigital/RIDE/V/S/ED/GCFI/1566%20SPA_10_04_2013.pdf)

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.

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, 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 conocían.

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"<sup>9</sup>. 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"<sup>10</sup>.

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

<sup>9</sup> Jean-Francois Etter, profesor de salud pública y líder suizo de la investigación sobre el control del tabaco, disponibles haciendo clic acá.

<sup>10</sup> 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.

transmite beneficios sustanciales que seguir fumando. Los cigarrillos electrónicos son por lo menos 95% menos nocivos que los cigarrillos".

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"<sup>11</sup>.

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 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.

<sup>11</sup> Organización Mundial de la Salud, "Electronic Nicotine Delivery Systems and Electronic Non-Nicotine Delivery Systems (ENDS/ENNDS), Agosto de 2016, disponible haciendo clic acá.

**(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.

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 sustancias 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, 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 "bidí" 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 representarían 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."*

**(2) PRODUCTOS DE REDUCCIÓN DE DAÑOS DEL TABAQUISMO**

Los productos compatibles con la RDT son productos sustitutos del cigarro 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
Cigarro 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 cigarro 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 cigarro de tabaco a nivel global es el llamado "cigarro electrónico", o "vaporizador personal", el cual fue inventado por el farmacólogo chino Hon Lik en 2003 [29]. El cigarro 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 cigarro 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 cigarro electrónico "vapeo", a la acción "vapear" y a los usuarios "vapeadores".

La intención de Hon Lik al inventar el cigarro electrónico fue generar un producto de consumo de uso práctico cuyo propósito fuera sustituir al cigarro 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 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 cigarro 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 cigarro 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 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."<sup>12</sup>

**(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 cigarro electrónico, el consumo 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.

<sup>12</sup> [https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-marketing-iqos-tobacco-heating-system-reduced-exposure-information?fbclid=IwAR0FckTCEpRUE56c2F2\\_zcGV12e5gbHQflkxobgxn3f87C\\_UadKuC\\_mm4](https://www.fda.gov/news-events/press-announcements/fda-authorizes-marketing-iqos-tobacco-heating-system-reduced-exposure-information?fbclid=IwAR0FckTCEpRUE56c2F2_zcGV12e5gbHQflkxobgxn3f87C_UadKuC_mm4)

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 el 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.



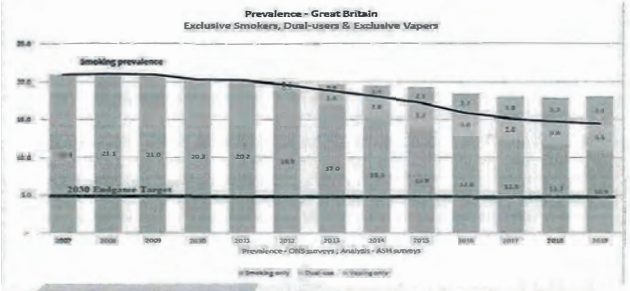
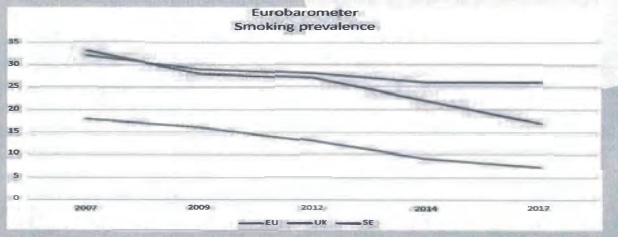
**(3) RESULTADOS TANGIBLES DE LA RDT**

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 cigarros 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 este 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 remplazo del cigarro de tabaco por el tabaco oral tipo snus (ver más adelante).



Gráfica 2. Prevalencia de fumadores en la población adulta del Reino Unido. Las barras muestran el efecto del vapo: 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 cigarro 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 cigarro 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 cigarro electrónico en el Reino Unido está gradualmente "canibalizando" al uso del cigarro 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.

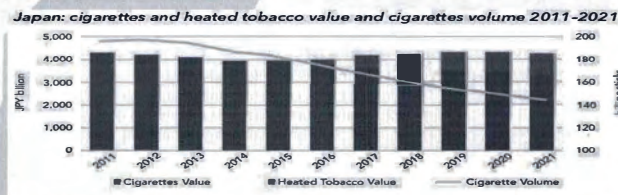
Para atender a este argumento, es necesario comparar la evolución de la prevalencia de fumar de Colombia, el Reino Unido y algún otro país que siga estrictamente las recomendaciones MPOWER de la OMS y que al mismo tiempo sus autoridades de salud también se opongan a promover el uso del cigarro electrónico.

En Australia el uso del cigarro 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 cigarro 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 cigarras.**



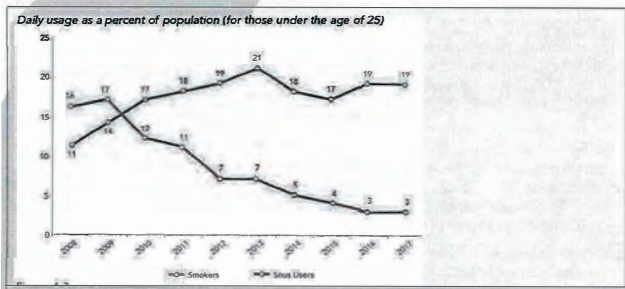
Los productos HnB han logrado en Japón, desde 2015, lo que sería quizá el mayor decaimiento observado a la fecha en el tabaquismo en un solo país. En esto intervienen varios productos del género HnB fabricados por la industria tabacalera, destacando el modelo IQOS de Philip Morris International. No se 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 cigarras.

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 cigarras 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 cigarras 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 cigarras 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

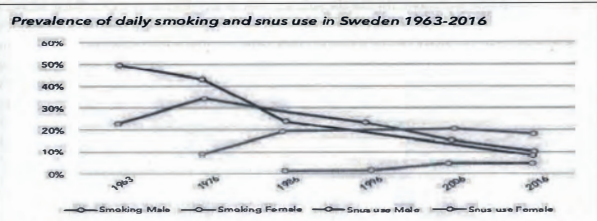
gráfica 4, es interesante constatar que se trata de un proceso de sustitución de productos que mantiene más o menos constante el consumo total de tabaco. Lo más sorprendente es que este cambio impresionante en el comportamiento de los fumadores japoneses no sucedió por una intervención planeada por el 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 cigarras.**



Prevalencia del uso de snus (azul) vs fumar cigarras (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 cigarras 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%).

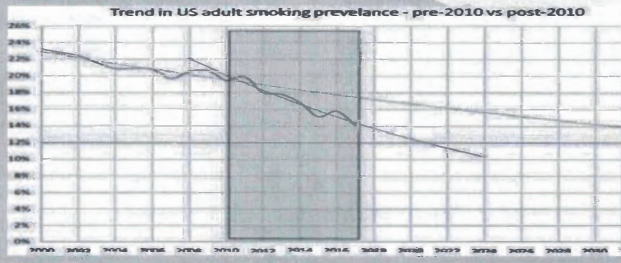


**Consumo de cigarrillos vs snus en hombres (azul y verde) y mujeres (marrón y mamey) en Suecia.** El doble de hombres (20%) consume snus respecto a los que fuman (10%). Fuente: *No Fire, No Smoke: The Global State of Tobacco Harm Reduction 2018* (2018). London: Knowledge-Action-Change [29]

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**

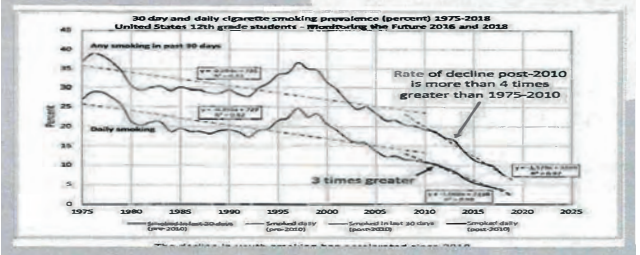


El caso de los EE. UU. muestra como la adopción del cigarrillo electrónico por iniciativa de los fumadores contribuye a la disminución acelerada de la prevalencia de fumadores, tanto adultos como adolescentes, a pesar de la intensa y explícita oposición y de campañas masivas en su contra por parte de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

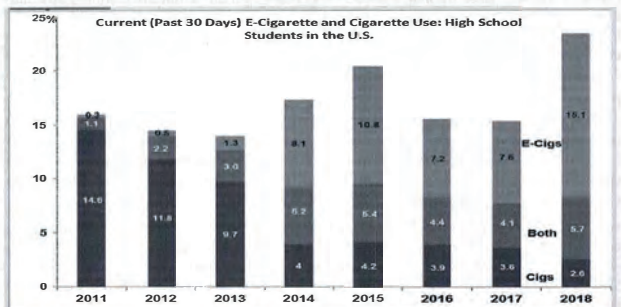
**Población Adulta.** La Gráfica 7 (tomada del National Health Interview Survey [66]) muestra como la tasa de disminución de prevalencia de fumadores en la población adulta de los EE. UU. se acelera desde 2011 cuando los cigarrillos electrónicos se tornan populares entre los fumadores. No es posible atribuir este fenómeno solo al uso del cigarrillo 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 cigarrillo 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.** 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 cigarrillo electrónico se torna una moda popular. El porcentaje de estudiantes que fumadariamente es menor al 5% desde 2016.



**Gráfica.** 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 cigarrillo 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 CIGARRILLO ELECTRÓNICO**

El cigarrillo 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 cigarrillo electrónico en sustitución del cigarrillo 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 Médicos (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 cigarrillo 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 (NASEM). *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."*

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 cigarrillo 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 cigarrillo 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 del cigarrillo) y por condensación por pirolisis a 400-600 grados centígrados a lo largo del cuerpo del cigarro [78].

- **Aerosol del cigarro 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 pirolisis a baja temperatura [60,61,71,75,76].
- **Aerosol de los productos HnB.** Es similar al del cigarro electrónico, pero se genera a mayor temperatura, 300-350 grados centígrados [34,35,36,37] (aún sin combustión).

La enorme diferencia entre las propiedades físicas y químicas de los aerosoles generados sin combustión (cigarro 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, es un hecho corroborado experimentalmente 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 cigarro en dosis considerablemente menores a los umbrales de seguridad laboral del Instituto Nacional de Seguridad y Salud Ocupacional (NIOSH) de los EE. UU. [79].

Los resultados experimentales (con el aerosol del cigarro electrónico generado en condiciones normales de operación) muestran las siguientes diferencias entre estos aerosoles:

**Fase Gaseosa**

- **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 benceno, compuestos orgánicos volátiles (COV), nitrosaminas específicas del tabaco (TSNA), además de compuestos inorgánicos [78].
- **Aerosol del cigarro 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 **están ausentes**. A nivel residual pero superior al umbral de detección, se detectan algunos compuestos orgánicos volátiles (principalmente aldehídos) que se originan de la descomposición térmica (pirolisis 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 **apenas detectables** [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 cigarro electrónico, pero aún mucho menor que en el humo de tabaco

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).

**Desinformación**

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.

- **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 cigarro 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 si 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 cigarro electrónico que haya contraído esa enfermedad (ni siquiera hay una conexión clara entre ésta y fumar cigarro 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.

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

[34,35,36,37].

**Fase Particulada**

- **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 cigarro 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 cigarro electrónico, excepto por la ausencia de propilenglicol en las gotitas [34,35,36,37].

**Toxicidad**

- **Fase gaseosa.** En el aerosol del cigarro 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 cigarro electrónico y tabaco para calentar son semejantes a las del humo de tabaco, **la enorme diferencia en su composición química es crucial para evaluar su toxicidad**: 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

en el aerosol del cigarro 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.

**(4.2) El "vapor" ambiental: comparación con el humo de tabaco ambiental**

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.

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].

Los estudios de laboratorio citados muestran las siguientes propiedades:

- **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 cigarro). 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 liberada al ambiente (en ambas 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].

- **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]

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:

- **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 transverso) 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].

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 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.

Sin embargo, en condiciones especiales cuando hay muchos usuarios vapeando

**Conclusiones del estudio.** 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.

**(4.4) Estudios preclínicos (cultivos celulares y modelos animales)**

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].

**Estudios in vitro.** La mayoría de los experimentos in vitro sobre el cigarro electrónico exhiben los siguientes problemas:

- **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 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.

**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,

alunisono (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].

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].

**(4.3) Marcadores biológicos**

Los resultados de química analítica denotan 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:

- Shahab, L, Goniewicz, ML, Blount, BC. *Nicotine, carcinogen, and toxin exposure in long-term e-cigarette and nicotine replacement therapy users: a cross-sectional study.* [110]

**Conclusiones del estudio:** 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 con los fumadores exclusivos. Las dos modalidades de uso dual con el cigarro de tabaco muestran niveles similares a los fumadores exclusivos

- 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]

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.

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 toxicogénicos 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.

**(4.5) Efectos en el sistema respiratorio por el uso del cigarro electrónico (CE).**

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).

Proporcionamos a continuación el resumen de los resultados de una reseña extensa publicada recientemente sobre los efectos del cigarro electrónico en el sistema respiratorio, la cual confirma la ausencia de efectos graves en base a la revisión de más de 140 estudios publicados:

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, [122]

**Resumen:** 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.

**Aspectos Relevantes:**

- **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 (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 cigarrillo de tabaco por el electrónico a más largo plazo es menos claro. Un ensayo controlado aleatorizado de 1 año de duración examinó a fumadores con espirometría normal al inicio que pasan al uso exclusivo de cigarrillo 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.
- **Efectos en fumadores asmáticos.** Un estudio de cohortes retrospectivo de usuarios habituales del cigarrillo 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 cigarrillo electrónico mostraron sistemáticamente mejoría progresiva, mientras que un estudio prospectivo de 2 años confirmó que el uso

del cigarrillo electrónico en sustitución del cigarrillo convencional mejora los efectos objetivos y subjetivos del asma. En general, el uso del cigarrillo 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 cigarrillo 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 cigarrillo 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 cigarrillo 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 cigarrillo electrónico reduce la actividad de patógenos, hecho probablemente debido a la presencia en el aerosol del cigarrillo electrónico de propilenglicol, el cual manifiesta actividad anti-bacterial y antiviral. También se ha detectado actividad anti-bacterial en los e-liquidos comerciales.

**Estudios y Reseñas que presentan Resultados Adversos.**

La reseña de Polosa y colegas también cita y comenta sobre estudios y otras reseñas que han reportado resultados adversos del uso del cigarrillo 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 cigarrillo 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 cigarrillo electrónico).

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 cigarrillo 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 cigarrillo electrónico. Hay varias reseñas sobre los efectos del cigarrillo electrónico en el sistema respiratorio que exponen un balance sanitario muy negativo, por lo que desaconsejan al uso del cigarrillo 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 cigarrillo convencional no son mencionados o son descritos en forma errónea o fuera de contexto.

**(4.6) El vapeo basado en nicotina no es causante de enfermedades pulmonares graves a corto plazo**

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.

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 cigarrillo electrónico) produce enfermedades pulmonares súbitas y graves (potencialmente fatales). Estas afirmaciones carecen de fundamento. 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.

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 cigarrillo electrónico (basado en nicotina) sin este factor de adulteración que hemos descrito.

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 cigarrillo electrónico (algo poco realista dada la gran cantidad de usuarios que difícilmente cesaran abruptamente de usar sus dispositivos).

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].

El vapeo con nicotina no es causante del EVALI, ya que no es posible explicar la falta total de eventos confirmados (con fundamento) de EVALI en:

- años anteriores al brote, tanto dentro y fuera de los EE. UU.: desde 2008 más de 40 millones de personas han usado al cigarrillo electrónico con nicotina y saborizantes en todo el mundo.
- 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].

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 (canabidiol) 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

**(4.7) Efectos en el sistema cardiovascular**

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 cardiaco, 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 sí 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 sí es un factor de riesgo en poblaciones vulnerables: personas que son muy susceptibles o ya padecen enfermedades coronarias, hipertensos, adultos mayores, infantes y mujeres embarazadas [26,42,43,63,136,137,138].

Al no ser producto de la combustión, el aerosol del cigarro 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 cigarro 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).

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 cigarro 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 cigarro electrónico logran una mejora en su función vascular en tan solo un mes después de la sustitución. La misma mejora se observó en usuarios de cigarro electrónico con y sin nicotina, lo cual confirma que la contribución de nicotina en sí misma al riesgo cardiovascular es mínimo en individuos sanos.

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 cigarro 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 cigarro 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].

(emisiones ambientales)

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 cigarro de tabaco por el cigarro 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 cigarro electrónico y productos de tabaco calentado.

**(4.9) Utilidad en el cese de fumar**

La principal contribución del cigarro 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 cigarro de tabaco. Al ser un producto recreativo que reproduce el ritual de fumar con muchísimo menos riesgos a la salud, el cigarro 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]).

Es importante enfatizar que es correcto considerar que un fumador ha "dejado de fumar" si ha adoptado al cigarro electrónico en completa sustitución del cigarro de tabaco, incluso si mantiene el uso del cigarro electrónico como hábito sustituto en forma permanente. Sin embargo, los oponentes más extremos al cigarro 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 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 cigarro electrónico en el cese de fumar.

**Ensayos Controlados Aleatorizados**

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 cigarro 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

También hay estudios de cohorte retrospectivo que han encontrado resultados contrarios [144,145,146]: una asociación entre uso de cigarro electrónico y padecer un infarto. Estos estudios son frecuentemente citados por quienes desean enfatizar que el uso del cigarro 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 cigarro 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 cigarro 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 cigarro electrónico (cuando el producto aún no había sido inventado).

**(4.8) Potencial de cáncer**

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 cigarro 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 cigarro electrónico (y un producto de tabaco calentado) relativos al humo del cigarro 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 consumo diario de cada compuesto carcinogénico. Pese a las limitaciones de estos modelos toxicológicos, los resultados son alentadores.

- 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 cigarro electrónico (en condiciones normales de uso) fue el 1% respecto al cigarro 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 cigarro 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

(NEJM), en el que se comparó su eficacia en comparación con todos los medios farmacéuticos tradicionales de reemplazo de nicotina (parches, chicles, inhaladores):

- Peter Hajek, Ph.D., Anna Phillips-Waller, B.Sc., Dunja Przulj, et al. A *Randomized Trial of e-Cigarettes versus Nicotine-Replacement Therapy.* [156]

A continuación, se proporciona la traducción del resumen de dicho estudio:

**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 cigarro electrónico (modelo segunda generación con tanque rellenable y botella de e-liquido de 18 mg/ml de concentración de nicotina), con la recomendación de que posteriormente adquirieran e-liquidos 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 cigarro electrónico, 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.

**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.)

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%. 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.

Uno de los resultados de este ECA fue que el 80% de los que utilizaron al 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.

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.

**Estudios Demográficos Observacionales**

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:

- DP Giovenco and CD Delnevo. *Prevalence of population smoking cessation by electronic cigarette use status in a national sample of recent smokers.* [158]

**Conclusiones:** "Mas de la mitad de quienes usan diariamente cigarros 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 cigarros electrónicos."

- YL Zhuang et al. *Long-term e-cigarette use and smoking cessation: a longitudinal study with US population.* [159]

**Conclusiones:** "Los que han usado cigarros electrónicos por más de 2 años tienen 4 veces mayor probabilidad de no fumar en un periodo de prueba de tres

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.

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)

**(4.11) Los saborizantes y los sabores**

Los cigarras 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.

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 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].

La cuestión fundamental es verificar si la evidencia demográfica sustenta los argumentos que pretenden justificar intervenciones que restrinjan drásticamente la

meses que los usuarios de corto plazo o los no-usuarios"

- L Biener and JL Hargraves. *A longitudinal study of electronic cigarette use among a population-based sample of adult smokers: association with smoking cessation and motivation to quit.* [160]

**Conclusiones:** "La regresión logística y el controlar factores demográficos y dependencia del tabaco indican que usuarios intensivos de cigarras electrónicos tuvieron 6 veces más 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, *Electronic cigarette use in the European Union: analysis of a representative sample of 27 460 Europeans from 28 countries.* [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 cigarras electrónicos, mientras que otros 9.2 millones han reducido su consumo de tabaco."

Hay estudios que reportan que el uso del cigarro electrónico inhibe al cese fumar [162,163]. Sin embargo, una revisión extensiva de este tipo de estudios muestra que adolecen de graves fallas metodológicas [164,165].

**(4.10) Uso adolescente del cigarro electrónico**

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 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.).

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

variedad sabores. Si bien, es cierto que la compañía 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]).

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.

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 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.

**(4.12) La nicotina: dependencia y adicción**

**¿Es dañino su consumo?**

Pocas sustancias de uso legal han sido tan demonizadas como la nicotina. No solo se afirma que es más adictiva que la metanfetamina fumada y el crack, sino que se 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 si 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 cigarrillo de tabaco y muy baja a través de parches farmacéuticos, siendo intermedia a través del cigarrillo electrónico.

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.

**¿La Dependencia causa Adicción?**

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 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 cigarrillo 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 cigarrillo electrónico, gradualmente disminuyen la concentración de nicotina en los líquidos con los que vapean [181]. ¿

**¿Afecta a Terceras Personas la Nicotina en el Vapor Ambiental?**

El aerosol exhalado por usuarios del cigarrillo 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 veador [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 cigarrillo [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 veador humano (usaron líquidos con concentración de 18 mg/ml y condiciones típicas de ventilación en interiores).

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 cigarrillo electrónico en el control del tabaco. Nuestras proyecciones muestran que la sustitución del fumar cigarrillo por vapear cigarrillo electrónico arroja una ganancia sustancial de años de vida, incluso bajo suposiciones pesimistas sobre la efectividad del cigarrillo electrónico en el cese de fumar, su posible rol en la iniciación de fumar y sus riesgos relativos.

**(4.14) Efectos a largo plazo**

El cigarrillo 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).

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 cigarrillo electrónico, existe conocimiento suficientemente extenso sobre su baja toxicidad respecto al cigarrillo 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 producto, la consecuencia negativa no deseada sería mantener a millones de fumadores fumando.

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 cigarrillo electrónico (aunque éste no es un medicamento).

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

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).

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. 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.

**(4.13) Beneficio de la RDT en las proyecciones demográficas**

Las proyecciones demográficas sobre la cantidad de muertes prematuras evitadas por el reemplazo del cigarrillo 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 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):

D Levy et al. *Potential deaths averted in the USA by replacing cigarettes with e-cigarettes.* [200]

Cuyo resumen se proporciona a continuación:

- **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

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 cigarrillo 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 cigarrillo 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.

**(5) DERECHO COMPARADO. MARCOS REGULATORIOS EXISTENTES**

El cigarrillo 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])

**(5.1) Canadá**

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 (TVPA). 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.

El TVPA 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.

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 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 cigarrillo 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.

4. IMPACTO FISCAL

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece que "el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo."

En cumplimiento de dicho presupuesto normativo, se remitirá copia de este proyecto de ley al Ministerio de Salud y Protección Social y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que, en el marco de sus competencias y como cabezas del sector, determinen la viabilidad fiscal y administrativa de este proyecto de ley y remitan concepto para que sea evaluado al momento de presentar ponencia de primer debate.

Así mismo, resulta necesario resaltar que la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-502 de 2007, consideró lo siguiente con respecto a la aplicación del artículo 7 de la Ley 819 de 2003:

"Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

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

Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de

*funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.*

*Por otra parte, es preciso reiterar que, si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio de informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente."*

Así las cosas, la interpretación constitucional conlleva a que la carga la asuma el Ministerio de Hacienda y Crédito Público con respecto a las iniciativas que pueden implicar gasto público y afectar el marco fiscal.

5. IMPEDIMENTOS

Como autor de esta iniciativa considero que difícilmente puede generarse un conflicto de interés en la participación legislativa de este proyecto por cuanto sus disposiciones son de carácter general y no están dirigidas a beneficiar, alterar, afectar, favorecer o perjudicar situaciones particulares y concretas.

Todo impedimento que se presente en el curso del trámite legislativo deberá tener la virtualidad de poner en evidencia la alteración o beneficio a favor o en contra del congresista o de sus parientes dentro de los grados previstos por la norma, de manera particular, actual y directa.

6. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, es evidente la necesidad de crear un marco normativo con respecto a la fabricación, importación, comercialización y venta de estos productos con el propósito de garantizar los derechos fundamentales de los menores de edad y procurar la protección de su salud.

Así mismo, es necesario contar con un marco normativo que permita proporcionar información técnica y científica a los consumidores y no consumidores sobre el

alcance de estos productos en materia de salud.

7. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, pongo en consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley que consulta y atiende una necesidad y exigencia normativa en pro de los derechos de los menores de edad y también en pro de los derechos de las personas no consumidoras y consumidoras de nicotina.

*Gustavo Moreno Hurtado*  
GUSTAVO MORENO HURTADO  
Senador de la República

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 100, Ley 57 de 1.992)

El día 06 del mes 12 del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº 263 Acto Legislativo Nº \_\_\_\_\_, con el que y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: *H.S. Gustavo Moreno Hurtado*

SECRETARIO GENERAL

*Gustavo Moreno*



GustavoMoreno



GustavoMorenoHurtado



GustavoMoreno\_51



**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 06 de diciembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.263/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULAN LOS PRODUCTOS DE ADMINISTRACIÓN DE NICOTINA Y SIN NICOTINA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador GUSTAVO MORENO HURTADO. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 06 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SÉPTIMA** Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprinta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
 Revisó: Dts. Ruth Luengas Peña

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 265 DE 2022 SENADO**

*por la cual se autoriza a las entidades territoriales, la compra directa de tierras, de propiedad privada rural por venta voluntaria de sus propietarios, dentro de la política de subsidio integral de acceso a tierras para la población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes y se dictan otras disposiciones.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2022 SENADO</b></p> <p><i>"Por la cual se autoriza a las entidades territoriales, la compra directa de tierras, de propiedad privada rural por venta voluntaria de sus propietarios, dentro de la política de subsidio integral de acceso a tierras para la población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1º.- Objeto.</b> El presente proyecto de ley, tiene por objeto promover la Política Pública Agraria Integral extendiendo la autorización a los entes territoriales para la compra directa de tierras en el sector rural a los propietarios de predios rurales que voluntariamente deseen venderlas, para incrementar la oferta del Banco de Inmuebles Rurales del Fondo Nacional de Tierras en el Sistema Nacional de Desarrollo Rural; facultad que actualmente recae exclusivamente, en el Gobierno Nacional; con destino a mejorar las condiciones económicas y sociales y calidad de vida de la población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes.</p> <p><b>Parágrafo.-</b> Lo aquí autorizado no excluye, que directamente el Gobierno Nacional adquiera por compra directa predios rurales privados que voluntariamente vendan sus propietarios, con cargo a los recursos del presupuesto nacional.</p> <p><b>Artículo 2º.- Lineamientos.</b> La gestión de las entidades territoriales debe contribuir a la Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (OPSPR) y acatar la normatividad relacionada de subsidios al acceso a tierra establecida por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entre otras, con:</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural</li> <li>• Con las características técnicas y jurídicas que deben cumplir los predios a adquirir con el subsidio, el proyecto productivo a ejecutarse en el mismo, las contraprestaciones de los sujetos y el monto máximo del subsidio</li> <li>• Los lineamientos para acceder a las asignaciones, valor, montos del Subsidio Integral de Acceso a Tierras SIAT, la selección y elegibilidad de los aspirantes o sujetos de acceso a tierra y formalización de títulos</li> <li>• La Gestión del territorio para usos agropecuarios</li> </ul> <p><b>Artículo 3º.- Coordinación Nación – Territorio para la adjudicación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras por parte de los entes territoriales.</b> La <b>Agencia Nacional Tierras</b> como ente responsable y ejecutor del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, será la responsable de implementar los procedimientos y metodologías necesarias para la ejecución del Programa de formalización en los entes territoriales y prestará la asistencia técnica para la práctica de las diligencias que considere necesarias para la identificación, aptitud y valoración de los predios rurales correspondientes. La <b>Agencia de Desarrollo Rural</b> será la responsable de implementar los procedimientos y metodologías necesarias para la adjudicación del subsidio que permita la implementación del proyecto productivo con base en la vocación de cada territorio.</p> <p><b>Artículo 4º.- Oferta de venta voluntaria.</b> La oferta de venta voluntaria por parte del propietario rural, deberá comunicarse y ofertarse, en la Secretaría de Agricultura o Desarrollo Económico o la dependencia asignada de las competencias agrarias, de las entidades territoriales.</p> <p><b>Artículo 5º.- Acreditación de titularidad para la compra y venta voluntaria de tierras de propiedad privada.</b> Para acreditar el bien inmueble rural de propiedad privada cuya titularidad radica en un sujeto de derechos identificable, sobre la respectiva extensión territorial, requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria de que trata el artículo 48 de la ley 160 de 1994.</p> <p>El inmueble no debe estar siendo cuestionado por la institucionalidad de restitución, ni proceso agrario en curso, ni medidas de protección de la Ley 387 de 1997, y debe cumplir las disposiciones ambientales y agrarias, y condiciones ecológicas.</p> <p><b>Artículo 6º.- Precio.</b> El precio máximo de negociación será el fijado en el avalúo comercial que para tal fin se contrate con personas naturales o jurídicas legalmente</p>
---	---

habilitadas para ello, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

**Artículo 7°.- Términos de aceptación o rechazo de la oferta de venta voluntaria.** La Entidad Territorial tiene hasta de treinta (30) días, contados a partir de la fecha de la radicación de la oferta, para aceptarla o rechazarla. Dentro del mismo término y por una sola vez, podrá objetar el avalúo por error grave o cuando hubiere sido expedido con antelación superior a un año.

Las objeciones al avalúo inicial, o su actualización, serán diligenciadas por peritos diferentes a los que hubieren intervenido con anterioridad.

**Artículo 8°.- Perfeccionamiento de la compra.-** Si hubiera acuerdo respecto de la oferta y precio de compra, se celebrará un contrato de promesa de compraventa que deberá perfeccionarse mediante escritura pública en un término no superior a dos (2) meses, contados desde la fecha de su otorgamiento.

**Artículo 9°.- Destinación.** Las tierras adquiridas por ente territorial, por venta voluntaria de sus propietarios rurales, tendrán destinación exclusiva a la aplicación de la política de subsidios integrales de acceso a tierra, para la población del sector ganadero, campesino y rural en general, en especial para beneficiar a los población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes, del correspondiente ente territorial y con cargo a sus recursos propios, de cooperación internacional, de libre propósito del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías.

**Artículo 10°.- Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria.-** Los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, o las instancias de participación que hagan sus veces, podrán crear un Comité Territorial de Reforma Agraria para facilitar la realización de las reuniones de concertación y las actividades de que trata esta ley.

**Artículo 11°.- Temporalidad.-** Estos subsidios se otorgarán, por una sola vez a los beneficiarios, que libremente se postulen ante la Entidad Territorial correspondiente, para recibirlo de forma individual o colectiva, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a los criterios de elegibilidad y de calificación que para el efecto determine el Gobierno Nacional y adopten los entes territoriales.

Artículo 12° Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.


 JOSUE LARRO BARBERA RODRIGUEZ  
 Senador de la República

Nombre: Abdon Quintana C  
 Nombre: Palma FERRAZ CEPEDA  
 Nombre: Maria Paula Parra Gavando - Parra  
 Nombre: María F O S M  
 Nombre: Alfonso Salas Chica  
 Nombre: Carreño Castro  
 Nombre: JOSE ALFREDO MACU L  
 Nombre: JOHN R. Hernandez  
 Nombre: Alex MORA UCCA  
 Nombre: Morales  
 Nombre: Alfonso Pardo  
 Nombre: Jose Brandt

Revisado por: ODS/MinAgricultura/14.18.19.22  
 Elaborado por: ODS/MinAgricultura/14.18.19.22  
 Impreso en: Bogotá, D.C., el 13 de diciembre de 2022

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley contiene:

- Artículo 1°.- Objeto
- Artículo 2°.- Lineamientos
- Artículo 3°.- Coordinación Nación – Territorio para la adjudicación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras por parte de los entes territoriales
- Artículo 4°.- Oferta de venta voluntaria
- Artículo 5°.- Acreditación de titularidad para la compra y venta voluntaria de tierras de propiedad privada
- Artículo 6°.- Precio
- Artículo 7°.- Términos de aceptación o rechazo de la oferta de venta voluntaria
- Artículo 8°.- Perfeccionamiento de la compra
- Artículo 9°.- Destinación
- Artículo 10°.- Consejos Territoriales de Desarrollo Rural y Reforma Agraria
- Artículo 11°.- Temporalidad
- Artículo 12°.- Vigencia

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El objeto de este proyecto de ley, es promover la Política Pública Agraria Integral y extender la autorización a los entes territoriales para la compra directa de tierras en el sector rural a los propietarios de predios rurales que voluntariamente deseen venderlas, para incrementar la oferta del Banco de Inmuebles Rurales del Fondo Nacional de Tierras en el Sistema Nacional de Desarrollo Rural y como como gestores y promotores del desarrollo integral de sus territorios.

Actualmente esta facultad, recae exclusivamente, en el Gobierno Nacional; con el objetivo de cumplir con el mandato constitucional, de mejorar las condiciones económicas y sociales y calidad de vida de la población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes.

**3. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El Gobierno Nacional y el Congreso de la República de turno y la jurisprudencia constitucional misma en sus sentencias han sido repetitivos en recordarnos el deber que tiene el Estado, de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan y ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas<sup>1</sup>.

Siempre se ha enfocado la tierra a los baldíos de la nación y en la actualidad iniciará con los predios privados rurales cuyos propietarios de manera voluntaria lo oferten en venta al estado<sup>2</sup>

La adjudicación de tierras privadas, como sucede con las baldías, deben ser integradas con otras políticas, como, por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad para la población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes.

Con el Decreto Ley 902 de 2017, "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", en su artículo 29 del Capítulo 2, del Título IV, se creó el **Subsidio Integral de Acceso a Tierras-SIAT**, como un aporte estatal no reembolsable que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo.

El mencionado Decreto Ley, en su parágrafo 1 del artículo 29 y el artículo 31 señala que el Subsidio Integral de Acceso a Tierras será establecido por la Agencia

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-544 de 2012  
<sup>2</sup> ACUERDO PARA LA MATERIALIZACIÓN DE LA PAZ TERRITORIAL. Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral suscrito entre El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del Ministerio del Interior y del Alto Comisionado para la Paz, de una parte, y de otra la Federación Colombiana de Ganaderos, FEDEGAN. Bogotá, Octubre 6 de 2022

Nacional de Tierras conforme a los lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y además seleccionará los beneficiarios según el procedimiento Único de que trata el Decreto Ley y en su parágrafo 2 del artículo 29 se refiere a la implementación, seguimiento y requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos por la Agencia de Desarrollo Rural, requerimientos financieros que con ocasión de este proyecto serán asumidos por la entidad territorial.

**4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Dentro de los fines esenciales del Estado, se encuentra el promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución<sup>3</sup>

Igualmente, son deberes del Estado brindar especial atención a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta<sup>4</sup>, y promover el acceso progresivo de la propiedad a los trabajadores rurales o agrarios en forma individual o asociativa, con el fin de mejorar sus ingresos y condiciones de vida<sup>5</sup>, para lo cual el Estado otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, con el propósito de dar protección especial a la producción de alimentos.<sup>6</sup>

Inspirada en los anteriores preceptos constitucionales, la ley 160 de 1994 en su artículo 1, definió los siguientes objetos, para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales:

**Primero.** Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

**Segundo.** Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 2

<sup>4</sup> Ibidem., artículo 13

<sup>5</sup> Ibid., artículo 64

<sup>6</sup> Ibid., artículo 65

**Tercero.** Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

**Cuarto.** Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

**Quinto.** Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

**Sexto.** Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

**Séptimo.** Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

**Octavo.** Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

**Noveno.** Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

Teniendo en cuenta lo establecido en el numeral 4 del artículo 3° del Decreto 1985 de 2013 que establece como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad

rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales".

A la Agencia Nacional de Tierras, como entidad ejecutora de la formalización, se le confiere la función de "gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015".<sup>7</sup> y con la participación de los entes territoriales agilizará y promoverá en mejor forma el cumplimiento de este deber estatal

Justifica también esta iniciativa el compromiso adquirido por el Estado Colombiano, dentro de la "meta prevista en el Acuerdo Final de adjudicar 3 millones de hectáreas y formalizar 7 millones de hectáreas en un período de 12 años, es necesario empezar a formalizar 70.000 hectáreas anuales, lo cual hace ineludible modificar inmediatamente en materia instrumental los procedimientos previstos en la Ley 160 de 1994 en sus apartes que no operan actualmente o no respondan a las realidades del campo colombiano.

Para resolver la problemática ampliamente debatida e históricamente reconocida de acceso y formalización de tierras es necesario dotar de herramientas a la institucionalidad para solucionar y prevenir conflictos sobre la tierra que ponen en riesgo

derechos fundamentales a la vida, entre otros, como garantía de no repetición del conflicto armado y estableciendo mecanismos ágiles para garantizar un mayor acceso a la tierra, creando condiciones de seguridad jurídica y materializar el principio constitucional de la función social de la propiedad rural<sup>8</sup>

Las entidades territoriales pueden contribuir a articular la oferta institucional sectorial e intersectorial de las necesidades de sus territorios, en función de resolver las problemáticas de tenencia y uso de la tierra y suelo rural agropecuario motivo de esta iniciativa legislativa.

**4.1. MARCO JURÍDICO**

**4.1.1 Constitución Política de Colombia**

ARTICULO 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

<sup>7</sup> Decreto 2363 de 2015 artículo 4 numeral 22

<sup>8</sup> Decreto 902 de 2017

La ley podrá darle el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales

ARTICULO 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes

(...)

15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

ARTICULO 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento

<p>social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.</p> <p>ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:</p> <p>1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.</p> <p>(...)</p> <p>3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.</p> <p>(...)</p> <p>10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.</p> <p><b>4.1.2 Leyes de la República de Colombia</b></p> <p>Las normas a tener para los procesos de Formalización y Regularización de la propiedad rural son:</p> <p><b>Ley 153 de 1887:</b> Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 81 de 1886 y la 57 de 1887.</p> <p><b>Ley 2 de 1959:</b> Por el cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables.</p> <p><b>Ley 9 de 1989:</b> por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Ley 70 de 1993:</b> Por medio de la cual se reconoce a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva.</p> <p><b>Ley 99 de 1993:</b> Por medio de la cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio</p>	<p>ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental – SINA.</p> <p><b>Ley 152 de 1994:</b> En su Artículo 26 se prevé la elaboración de un plan de acción para cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica la Ley del plan el cual tendrá como base el Plan Nacional de Desarrollo aprobado. En la elaboración de dicho plan y en la programación del gasto se tendrán en cuenta los principios a que se refiere el Artículo 3o. de esta Ley 152 de 1994, así como las disposiciones constitucionales y legales pertinentes.</p> <p><b>Ley 160 de 1994:</b> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos. La adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad, social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.</p> <p><b>Ley 387 de 1997:</b> Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".</p> <p><b>Ley 1448 de 2011:</b> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.</p> <p><b>Ley 1395 de 2010:</b> Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.</p> <p><b>Ley 1450 de 2011:</b> Por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para Todos".</p> <p><b>Ley 1454 de 2011:</b> Por la cual se dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial con de desarrollo territorial.</p>
<p><b>Ley 1474 de 2011:</b> En su Artículo 74 impone a las Entidades públicas la obligación de publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el marco de las políticas establecidas para fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Allí se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión.</p> <p><b>Ley 1561 de 2012:</b> Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.</p> <p>El objeto de la presente Ley es promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.</p> <p><b>Ley 1564 de 2012:</b> Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Ley 1728 de 2014:</b> Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Ley 1716 de 2014:</b> Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010.</p> <p><b>Ley 1753 de 2015:</b> Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 "Todos por nuevo un país".</p> <p><b>4.1.3 Decretos - Ley de la República de Colombia</b></p> <p><b>Decreto - Ley 1300 de 2003:</b> Por el cual se crea el INCODER y se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural.</p> <p><b>Decreto - Ley 902 de 2017:</b> "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"</p>	<p><b>Decreto - Ley 4145 de 2011:</b> Por el cual se crea la Unidad de Tierras Rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto - Ley 4181 de 2011:</b> Por el cual se escinden unas funciones del INCODER y el Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y se crea la autoridad Nacional de Acuicultura y pesca - AUNAP.</p> <p><b>Decreto - Ley 019 de 2012:</b> Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública, Artículo 107 adjudicación tierras a desplazados. Por el cual se adiciona el Artículo 69 de la Ley 160 de 1994.</p> <p><b>4.1.4 Decretos</b></p> <p><b>Decreto 2664 de 1994:</b> Por el cual se reglamenta el capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación, Artículos 4,5, 6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25 y 26, compilado por el Decreto 1071 de 2015.</p> <p><b>Decreto 0982 de 1996:</b> Por el cual se modifica el Decreto 2664 de 1994, compilado por el Decreto 1071 de 2015.</p> <p><b>Decreto 3759 de 2009:</b> Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Artículo 21. Dirección Técnica de Baldíos.</p> <p><b>Decreto 4485 de 2009:</b> El cual Adopta la primera actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000. Documento trabajado y desarrollado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en conjunto con diferentes empresas.</p> <p><b>Decreto 2372 de 2010:</b> Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 185 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones, compilado por el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible- Decreto 1076 del 2015.</p> <p><b>Decreto 2482 de 2012:</b> Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. En su Artículo 2, dispone adoptar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión como instrumento de articulación y</p>

<p>reporte de la planeación, el cual comprende referentes, políticas de desarrollo administrativo, Metodología e Instancias. Las Políticas de desarrollo Administrativo, atiende entre otros los aspectos de que trata el Artículo 17 de la Ley 489 de 1998.</p> <p><b>Decreto 1987 de 2013:</b> Por el cual se organiza el Sistema de coordinación de actividades públicas, privadas y de inclusión social para el cumplimiento del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.</p> <p><b>Decreto 1465 de 2014:</b> Por medio de este decreto se reglamentan algunos títulos de la Ley 160 de 1994, en relación con los procedimientos administrativos especiales agrarios de competencia del INCODER en cuanto a la clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados y reversión de baldíos adjudicados, compilado por el Decreto 1071 de 2015.</p> <p><b>Decreto 1858 de 2015:</b> por el cual se adiciona el capítulo 15 al Título 6 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionado con la Apertura de Matricula Inmobiliaria de Bienes Baldíos.</p> <p><b>Decreto 1071 de 2015:</b> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.</p> <p><b>Decreto 2363 2015:</b> Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.</p> <p><b>Decreto 2364 de 2015:</b> Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural -ADR, se determinan su objeto y su estructura orgánica.</p> <p><b>Decreto 2365 de 2015:</b> Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.</p> <p><b>Decreto 2366 de 2015:</b> Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura.</p> <p><b>Decreto 2367 de 2015:</b> Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.</p> <p><b>Decreto 2369 de 2015:</b> "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural".</p>	<p><b>4.1.5 Acuerdos</b></p> <p><b>Acuerdo 014 de 1995:</b> Por el cual se establecen las excepciones a la norma general que determinan la titulación de los terrenos baldíos de la Nación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF).</p> <p><b>Acuerdo 202 de 2009:</b> Por la cual se adoptan criterios metodológicos para determinar las extensiones máximas y mínimas de baldíos adjudicables en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) por zonas relativamente homogéneas.</p> <p><b>Acuerdo 203 de 2009:</b> Por el cual se reglamenta la adjudicación de tierras aptas para la explotación económica, revertidas a la Nación en virtud de la declaratoria administrativa de extinción del dominio.</p> <p><b>Acuerdo 210 de 2010:</b> Por el cual se reglamenta la permuta y la adjudicación de baldíos como algunos mecanismos subsidiarios de la compensación para la población desplazada.</p> <p><b>Acuerdo 349 de 2014:</b> Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del INCODER y se deroga el Acuerdo 266 de 2011.</p> <p><b>4.1.6 Resoluciones</b></p> <p><b>Resolución 041 de 1996:</b> Por la cual se determinan las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) por Zonas Relativamente Homogéneas.</p> <p><b>Resolución 2047 de 2009:</b> Por la cual se determinan los lineamientos, se delegan funciones y la realización de algunos actos administrativos en las Direcciones Territoriales.</p> <p><b>Resolución 452 de 2013:</b> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Por el cual se crea el Programa de formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora.</p> <p><b>Resolución 181 de 2013:</b> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Por la cual se modifica la Resolución No. 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.</p>
<p><b>Resolución 112 de 2013:</b> Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agrarios - UPRA - Por medio de la cual se definen los criterios y lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.</p> <p><b>Resolución 128 de 2017:</b> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.</p> <p><b>Resolución 239 de 2021:</b> Por la cual se dictan lineamientos y criterios para el otorgamiento del subsidio integral de acceso a tierra - SIAT</p> <p><b>4.1.6 Jurisprudencia</b></p> <p><b>Sentencia C-595 de 1995</b> "si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad"</p> <p><b>Sentencia T-025 de 2004</b> y sus autos de seguimiento. Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada.</p> <p><b>Sentencia C-644 de 2012</b> existe un "número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible"; que "ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas" y que "la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas".</p> <p><b>Sentencia T-488 de 2014:</b> Cumplimiento de Sentencia en proceso de pertenencia rural/terrenos baldíos adjudicables solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER.</p> <p><b>4.1.7 Derecho Internacional</b></p>	<p>Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, se requiere un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres que promueva la agricultura familiar y rural, y aseguren la productividad del campo y el bienestar de esta población, pues la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores rurales y en los elevados índices de pobreza rural.</p> <p>Así, señaló que:</p> <p>"La escasez de tierra debido a la distribución desigual y al crecimiento de población está obligando a que los granjeros subdividan sus parcelas entre los miembros de la familia, lo que provoca una marcada reducción en la relación tierra/persona.</p> <p>La falta de oportunidades económicas en las áreas rurales está provocando la migración a las ciudades, especialmente de hombres y mujeres jóvenes (entre los 10 y 20 años de edad). Esto deja el trabajo de la granja en manos de una población envejecida y produce un agudo vacío sociocultural".</p> <p>Que asimismo el informe presentado en el año 2014 por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano -Instancia creada por el Gobierno Nacional para definir los lineamientos de política pública con el fin de contribuir a la adopción de mejores decisiones para el desarrollo rural y agropecuario- afirmó que el ordenamiento social de la propiedad rural requiere medidas que revisen la forma como históricamente se han asignado y legalizado los derechos y la tenencia de la tierra y sugiere la revisión de las normas vigentes relacionadas con la formalización.</p> <p>Según el informe citado, el atraso relativo del campo se hace evidente especialmente en materia de pobreza extrema y multidimensional.</p> <p><b>5. INVENTARIO NACIONAL DE PREDIOS RURALES PRIVADOS</b></p>

Hoy, el área catastral rural cubre 94,6 millones de hectáreas. Del área catastral rural total, 39 millones de hectáreas están en manos de propietarios privados.<sup>9</sup>

El compromiso adquirido por el Estado Colombiano, dentro de la "meta prevista en el Acuerdo Final de adjudicar 3 millones de hectáreas, equivale al 7,7 por ciento de la propiedad privada.

AREA CATASTRAL RURAL EN COLOMBIA  
94,6 MILLONES DE HAS



6. COMPETENCIA DEL CONGRESO

4.1. CONSTITUCIONAL

"ARTÍCULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes (...)

<sup>9</sup> <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16722157#:text=Hoy%20de%20el%20C3%A1rea%20catastral%20rural%20cubre%2094%20millones%20de%20hect%C3%A1reas%20de%20las%20manos%20de%20propietarios%20privados>.

ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. (...)"

4.2. LEGAL

4.2.1. LEY 3 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS SOBRE LAS COMISIONES DEL CONGRESO DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

"ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber"

4.2.1 LEY 5 DE 1992. POR LA CUAL SE EXPIDE EL REGLAMENTO DEL CONGRESO; EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

"ARTÍCULO 6º. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función CONSTITUYENTE, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.

2. Función LEGISLATIVA, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación (...)

En el caso particular, se considera que el presente proyecto debe tramitarse a través de la Comisión Quinta Constitucional, en tanto pretende ampliar a las entidades territoriales la compra de tierras para subsidios de acceso a tierra.

7. IMPACTO FISCAL

Esta iniciativa de ley, no tendría ningún impacto negativo para las finanzas públicas nacionales, ya que los recursos saldrían de los presupuestos asignados a cada una de las entidades territoriales que quieran hacer uso de esta autorización objeto de

este proyecto de ley cuando sea ya una ley de la república y con base en el régimen presupuestal de las entidades territoriales.

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

8. CONFLICTO DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

"Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

"No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que por se el alagado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga propiedades rurales que pretenda ofertar o vender a la entidad territorial o participación en empresas privadas propietarias de tierras rurales o pertenezcan a gremios o asociaciones que sean sujeto de beneficio de subsidios de tierras de acceso a tierra.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

Handwritten signatures and stamps of various officials, including José Aúrio Barrera Rodríguez (Senador de la República), Efraín Cepeda, and Martha Peralta. Includes a stamp: 'Revisado por: CDeliberativo/TL-16-10-22 / Emitido por: CDeliberativo/TL-16-10-22'.

 Nombre: <u>Fernando R. Ocaña</u>	 Nombre: <u>Fernando</u>	 <b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b> Secretaria General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992 ) El día <u>06</u> del mes <u>12</u> del año <u>2022</u> se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. <u>265</u> Acto Legislativo N°. _____, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: _____  <b>SECRETARIO GENERAL</b>
 Nombre: <u>JOSÉ ALFREDO MACÍAS L.</u>	 Nombre: <u>Alejandro VEGA</u>	
 Nombre: <u>Jota R. Hernandez</u>	 Nombre: <u>Fernando RIASCOS</u>	
 Nombre: <u>Carlos Meisel</u>	 Nombre: <u>Juan Carlos Giraldo</u>	
 Nombre: <u>Juan D. Echavarría</u>	 Nombre: <u>Jorge Benediti</u>	
 Nombre: <u>PAOLA RIASCOS</u>		

Revisado por: CCJóvenes/UTL-18.10.22  
 Elaborado por: CCJóvenes/UTL-18.10.22

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN**  
**LEYES**

Bogotá D.C., 06 de diciembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 265/22 Senado "POR LA CUAL SE AUTORIZA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES, LA COMPRA DIRECTA DE TIERRAS, DE PROPIEDAD PRIVADA RURAL POR VENTA VOLUNTARIA DE SUS PROPIETARIOS, DENTRO DE LA POLÍTICA DE SUBSIDIO INTEGRAL DE ACCESO A TIERRAS PARA LA POBLACIÓN CAMPESINA, GANADERA, TRABAJADORES AGRARIOS, MUJERES CAMPESINAS JEFES DE HOGAR, COMUNIDADES NEGRAS E INDÍGENAS, POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE DISCAPACIDAD, POBLACIÓN DE TALLA BAJA, VENDEDORES AMBULANTES O INFORMALES, CONDUCTORES, TAXISTAS Y/O MOTOTAXISTAS, ADULTO MAYOR, POBLACIÓN VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO, CAMPESINOS AFECTADOS POR CALAMIDADES PÚBLICAS NATURALES SOBREVIVIENTES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores JOSUÉ ALIRIO BARRERA, ESTEBAN QUINTERO CARDONA, PAOLA HOLGUIN, EFRAIN CEPEDA, MARTHA PERALTA, MARÍA FERNANDA CABAL, ANDRÉS GUERRA HOYOS, JUAN DIEGO ECHAVARRÍA, CIRO RAMÍREZ, LORENA RÍOS, JORGE BENEDETTI, ENRIQUE CABRALES BAQUERO, JOSÉ VICENTE CARREÑO, ALEJANDO CARLOS CHACÓN, ALFREDO MARÍN LOZANO, LILIANA BENAVIDES SOLARTE, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ, ALEJANDRO VEGA, CARLOS MEISEL VERGARA, PAULINO RIASCOS, MAURICIO GIRALDO y otras firmas ilegibles. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
 Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 06 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaria General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyecto: Sarly Novoa  
 Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2022 SENADO**

*por medio de la cual se adoptan medidas en materia penal y de procedimiento penal para la lucha contra el hurto y la inseguridad urbana.*

<p><b>PROYECTO DE LEY NO. ___ DE 2022 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL PARA LA LUCHA CONTRA EL HURTO Y LA INSEGURIDAD URBANA"</b></p> <p>Bogotá D.C, diciembre de 2022</p> <p>Doctor</p> <p><b>Juan Gregorio Eljach Pacheco</b></p> <p><b>Secretario General del Senado de la República.</b></p> <p>Capitolio Nacional.</p> <p><b>Asunto:</b> Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia penal y de procedimiento penal para la lucha contra el hurto y la inseguridad urbana"</p> <p>Doctor Eljach:</p> <p>De manera atenta y respetuosa y en consideración a los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento a consideración del Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia penal y de procedimiento penal para la lucha contra el hurto y la inseguridad urbana" iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley. Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ</b> SENADOR PARTIDO ALIANZA VERDE</p>	<p><b>PROYECTO DE LEY NO. ___ DE 2022 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL PARA LA LUCHA CONTRA EL HURTO Y LA INSEGURIDAD URBANA"</b></p> <p>EL CONGRESO DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p><b>Artículo 1: Objeto.</b> La presente Ley tiene por objeto modificar el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal para brindar herramientas eficaces a los jueces penales de control de garantías y de conocimiento, fiscales y policía judicial que les permita judicializar el delito de hurto en todas sus modalidades y que faciliten la imposición de medida de aseguramiento preventiva privativa de la libertad.</p> <p><b>Artículo 2:</b> Modifíquese el artículo 239 de la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 239. HURTO.</b> El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de <del>treinta y dos (32) a ciento ochenta (100) meses</del> <b>cuarenta y ocho (48) meses a ciento veinticuatro (124) meses</b> La pena será de prisión de <del>treinta y dos (32) meses a cuarenta y ocho (48) meses</del> <b>cuarenta y ocho (48) meses a sesenta y cuatro (64) meses</b> cuando la cuantía sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de prisión de <del>cuarenta y ocho (48) meses a ciento ochenta (100) meses</del> <b>sesenta y cuatro (64) meses a ciento veinticuatro (124) meses</b>, cuando la cuantía sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p><b>Artículo 3:</b> Modifíquese el artículo 240 de la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 240. HURTO CALIFICADO.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 37 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:&gt; La pena será de prisión de seis (6) a catorce (14) años, si el hurto se cometiere:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con violencia sobre las cosas.</li> <li>2. Colocando a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad o aprovechándose de tales condiciones.</li> <li>3. Mediante penetración o permanencia arbitraria, engañosa o clandestina en lugar habitado o en sus dependencias inmediatas, aunque allí no se</li> </ol>
<p>encuentren sus moradores.</p> <p>4. Con escalonamiento, o con llave sustraída o falsa, gonzúa o cualquier otro instrumento similar, o violando o superando seguridades electrónicas u otras semejantes.</p> <p>La pena será de prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años cuando se cometiere con violencia sobre las personas.</p> <p>Las mismas penas se aplicarán cuando la violencia tenga lugar inmediatamente después del apoderamiento de la cosa y haya sido empleada por el autor o participe con el fin de asegurar su producto o la impunidad.</p> <p>La pena será de siete (7) a quince (15) años de prisión cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos. Si la conducta fuere realizada por el encargado de la custodia material de estos bienes, la pena se incrementará de la sexta parte a la mitad.</p> <p>La pena será de cinco (5) <del>a doce (12)</del> <b>seis (6) a trece (13)</b> años de prisión cuando el hurto se cometiere sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, <b>dispositivos móviles, teléfonos inteligentes, accesorios de teléfonos inteligentes, computadores, partes de computadores, tableta táctil,</b> o a la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.</p> <p><b>Artículo 4:</b> Modifíquese el artículo 302 de la Ley 906 del 2004 el cual quedará así:</p> <p><b>ARTÍCULO 302. PROCEDIMIENTO EN CASO DE FLAGRANCIA.</b> Cualquier persona podrá capturar a quien sea sorprendido en flagrancia.</p> <p>Cuando sea una autoridad la que realice la captura deberá conducir al aprehendido <del>inmediatamente o a más tardar en el término de la distancia,</del> ante la Fiscalía General de la Nación.</p> <p>Cuando sea un particular quien realiza la aprehensión deberá conducir al aprehendido <del>en el término de la distancia</del> ante cualquier autoridad de policía. Esta identificará al aprehendido, recibirá un informe detallado de las circunstancias en que se produjo la captura, y pondrá al capturado dentro del mismo plazo a disposición de la Fiscalía General de la Nación.</p>	<p>Si de la información suministrada o recogida aparece que el supuesto delito no comporta detención preventiva, el aprehendido o capturado será liberado por la Fiscalía, imponiéndosele bajo palabra un compromiso de comparecencia cuando sea necesario. De la misma forma se procederá si la captura fuere ilegal.</p> <p>La Fiscalía General de la Nación, con fundamento en el informe recibido de la autoridad policiva o del particular que realizó la aprehensión, o con base en los elementos materiales probatorios y evidencia física aportados, presentará al aprehendido, inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, ante el juez de control de garantías para que este se pronuncie en audiencia preliminar sobre la legalidad de la aprehensión y las solicitudes de la Fiscalía, de la defensa y del Ministerio Público.</p> <p><b>La legalidad del procedimiento de captura no puede ser afectada por el actuar de los particulares. En caso de afectación de derechos fundamentales por parte de particulares hacia el procesado, éste tendrá la posibilidad de interponer las acciones legales a las que haya lugar, pero en ningún caso producirá la ilegalidad de la captura. La afectación de derechos fundamentales al procesado por parte de la autoridad policiva o de la Fiscalía General de la Nación, entre el periodo la captura y la puesta a disposición ante juez de control de garantías producirá su ilegalidad.</b></p> <p>Cuando la captura en flagrancia se produzca en ríos o tierra donde el arribo a la cabecera municipal más cercana solo puede surtirse por vía fluvial o siempre que concurran dificultades objetivas de acceso al territorio como obstáculos geográficos, logísticos, ausencia de infraestructura de transporte o fenómenos meteorológicos que dificulten seriamente el traslado del aprehendido, se realizarán todas las actividades para lograr la comparecencia del capturado ante el juez de control de garantías en el menor tiempo posible sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir del momento de la llegada al puerto o municipio más cercano, según el caso. La autoridad competente deberá acreditar los eventos descritos en el presente inciso.</p> <p><b>PARÁGRAFO.</b> En todos los casos de captura, la policía judicial inmediatamente procederá a la plena identificación y registro del aprehendido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 128 de este código, con el propósito de constatar capturas anteriores, procesos en curso y antecedentes</p>

**Artículo 5:** Modifíquese el artículo 310 de la Ley 906 del 2004 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 310. PELIGRO PARA LA COMUNIDAD.** <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1760 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Para estimar si la libertad del imputado representa un peligro futuro para la seguridad de la comunidad, además de la gravedad y modalidad de la conducta punible y la pena imponible, el juez deberá valorar las siguientes circunstancias:

1. La constitución de la actividad delictiva cuando existan sentencias condenatorias por delitos dolosos o preterintencionales que hayan perdido su vigencia, o cuando existan procesos activos en etapas de indagación, investigación o juzgamientos continuación de la actividad delictiva o su probable vinculación con organizaciones criminales;

2. El número de delitos que se le imputan y la naturaleza de los mismos, siempre y cuando pongan en peligro o lesionen bienes jurídicamente tutelados diferentes.

3. El hecho de estar disfrutando un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.

4. La existencia de sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional.

5. Cuando se utilicen armas de fuego; armas convencionales; armas de fuego hechas o artesanales; armas, elementos y dispositivos menos letales; o armas blancas definidas en la presente ley.

6. Cuando el punible sea por abuso sexual con menor de 14 años y se acredite, además, alguna de las circunstancias acá establecidas.

~~7. Cuando hagan parte o pertenezcan a un grupo de delincuencia organizada;~~

8. Además de los criterios previstos en el presente artículo, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta, al momento de realizar la valoración autónoma del peligro para la comunidad, si la persona fue o ha sido imputada por delitos violentos, ha suscrito preacuerdo, aceptado cargos u otorgado principio de oportunidad en los últimos tres (3) años por la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal o contra el patrimonio económico.

**Artículo 6:** Modifíquese el artículo 314 de la Ley 906 del 2004 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA.** La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:

1. Cuando para el cumplimiento de los fines constitucionales previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición de medida de aseguramiento posterior al juicio de necesidad de ésta, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.

2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.

3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto. Igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.

4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales.

El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.

5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio.

La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.

En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de

residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.

El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.

**PARÁGRAFO 1o.** No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); **acceso carnal violento (C. P. artículo 205); acto sexual violento (C. P. artículo 206); acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (C. P. 207);** acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241); ~~numerales 7, 8, 11, 12 y 15;~~ abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concorra con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transnacional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisito legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C.P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 1o y 3o); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto

calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2o);

**Parágrafo 2o. El juez penal municipal con funciones de control de garantías que, una vez satisfecho el juicio de necesidad de la medida de aseguramiento contemplado en el artículo 308, decida imponerla por alguno de los delitos contemplado en el parágrafo anterior, ésta se cumplirá en establecimiento carcelario.**

**Artículo 7:** Modifíquese el artículo 320 de la Ley 906 del 2004 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 320. Informe sobre medidas de aseguramiento.** El juez que profiera, modifique o revoque una medida de aseguramiento deberá informar a la Fiscalía General de la Nación y a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de manera inmediata y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la decisión. Tales datos serán registrados y almacenados en el sistema de información que para el efecto llevará la Fiscalía General de la Nación.

La autoridad administrativa o judicial que modifique el lugar del cumplimiento de la medida de aseguramiento impuesta deberá informar de manera inmediata a las autoridades que están conociendo del proceso.

**PARÁGRAFO. Incurrirá en falta disciplinaria el servidor público que omita o retarde las comunicaciones aludidas en el presente artículo.**

**Artículo 8:** Modifíquese el artículo 534 de la Ley 906 del 2004 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 534. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** <Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 11 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente:> El procedimiento especial abreviado de que trata el presente título se aplicará a las siguientes conductas punibles:

1. Las que requieren querrela para el inicio de la acción penal.
2. Lesiones personales a las que hacen referencia los artículos 111, 112, 113, 114,

115, 116, 118 y 120 del Código Penal; Actos de Discriminación (C. P. artículo 134A), Hostigamiento Agravados (C. P. artículo 134C), violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229), inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233) hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241), **numerales del 1 al 10; estafa** (C. P. artículo 246); abuso de confianza (C. P. artículo 249); corrupción privada (C. P. Artículo 250A); administración desleal (C. P. artículo 250B); abuso de condiciones de inferioridad (C. P. artículo 251); utilización indebida de información privilegiada en particulares (C. P. artículo 258); invasión de tierras o edificaciones (C. P. artículo 263); los delitos contenidos en el Título VII Bis, para la protección de la información y los datos, excepto los casos en los que la conducta recaiga sobre bienes o entidades del Estado; violación de derechos morales de autor (C. P. artículo 270); violación de derechos patrimoniales de autor y derechos conexos (C. P. artículo 271); violación a los mecanismos de protección de derechos de autor (C. P. artículo 272); falsedad en documento privado (C. P. artículos 289 y 290); usurpación de derechos de propiedad industrial y de derechos de obtentores de variedades vegetales (C. P. artículo 306); uso ilegítimo de patentes (C. P. artículo 307); violación de reserva industrial y comercial (C. P. artículo 308); ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico (C. P. artículo 312).

En caso de concurso entre las conductas punibles referidas en los numerales anteriores y aquellas a las que se les aplica el procedimiento ordinario, la actuación se regirá por este último.

PARÁGRAFO. Este procedimiento aplicará también para todos los casos de flagrancia de los delitos contemplados en el presente artículo.

**Artículo 9:** Modifíquese el parágrafo 4 del artículo 548 de la Ley 906 del 2004 el cual quedará así:

PARÁGRAFO 4o. Los términos dispuestos en este artículo se incrementarán por el mismo término inicial cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean dos o más procesados, o se trate de la investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, **o por hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241).**

**Artículo 10:** Modifíquese el artículo 477 de la Ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 477. RECEPCIÓN.** El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles


o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Si la conducta se realiza sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos; o sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la generación, transmisión, o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, **o sobre dispositivos móviles, teléfonos inteligentes, accesorios de teléfonos inteligentes, computadores, partes de computadores, tableta táctil** la pena será de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de siete (7) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1,000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Si la conducta recae sobre los siguientes productos o sus derivados: aceites comestibles, arroz, papa, cebolla, huevos, leche, azúcar, cacao, carne, ganado, aves vivas o en canal, licores, medicamentos, cigarrillos, aceites carburantes, vehículos, autopartes, calzado, marroquinería, confecciones, textiles, acero o cemento, en cuantía superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena imponible se aumentará hasta en la mitad.

**Artículo 11: Vigencia:** La presente Ley rige desde su promulgación.



JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ  
SENADOR  
PARTIDO ALIANZA VERDE

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_ DE 2022 SENADO "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL PARA LA LUCHA CONTRA EL HURTO Y LA INSEGURIDAD URBANA"**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

**1. Resumen del Proyecto.**

El articulado de este proyecto de Ley modifica el Código Penal y el Código de Procedimiento Penal para brindarle a los operadores de justicia, jueces penales de control de garantías y de conocimiento, fiscales y policía judicial herramientas jurídicas eficaces que permitan la judicialización del delito de hurto en todas sus modalidades y que faciliten la imposición de medida de aseguramiento preventiva privativa de la libertad para quienes cometen el delito de hurto en todo el territorio nacional.

**2. Naturaleza jurídica del delito de hurto.**

De manera general, "el delito de hurto se presenta cuando una persona se apodera de un bien mueble ajeno con la finalidad de lograr un beneficio de cualquier contenido, para ella o para otra". En específico, el delito de hurto en nuestro ordenamiento jurídico expone varias clases de hurto, entre ellas: hurto simple, calificado y agravado.

El primero, el **hurto simple**, se presenta cuando alguien se apodera "de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro" y por ello, se incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años o la pena será de prisión de uno (1) a dos (2) años cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 239 del Código Penal. Los cuatro elementos clave para entender el delito son el apoderamiento, la cosa mueble, la ajenidad de la cosa y el ingrediente subjetivo, por ello: En primer lugar, el **apoderamiento** significa tomar sin derecho un bien de la esfera de dominio de alguien. Este apoderamiento puede ser clandestino cuando se realiza a espaldas de

<sup>1</sup>Álvaro Orlando Pérez Pinzón, 1949. Delitos contra el patrimonio económico. Segunda edición. Bogotá: Editorial Temis, 2019.

la víctima como el llamado raponeo o puede ser ostensible, cuando la conducta es desplegada delante del ofendido, en su presencia. La Corte Suprema de Justicia ha enfatizado que "el delito de hurto es de aquellos considerados instantáneo, que se confina y perfecciona en el momento y en el lugar en que se realiza la desposesión del propietario, con el correlativo apoderamiento por parte del sujeto agente, sin que importe para su estructuración el sitio donde se lleve el objeto material"<sup>2</sup>.

El segundo elemento del hurto simple, es la **cosa mueble** ajena que para efectos penales se puede entender como cualquier bien trasladable, con valor patrimonial, susceptible de ser tomado, o bien mueble por naturaleza solo, o por impulso humano<sup>3</sup>. Es importante mencionar que, el término mueble en el derecho penal no coincide con el civilista. Pues, para el derecho penal es mueble todo aquello que para el derecho civil es inmueble en razón de la adhesión, la incorporación o la finalidad. Así como lo son los árboles, los frutos, las partes de una edificación: puertas, ventanas, tejas, etc<sup>4</sup>.

En tercer lugar, el bien inmueble debe ser ajeno, es decir, no debe pertenecer al victimario sino a otra persona, natural o jurídica. La **ajenidad** se prueba fundamentalmente con el título legal de propiedad a nombre del ofendido, y la carencia del mismo por parte del ofensor. Así pues, de ello se deduce que es lo que no puede ser ajeno, como los objetos que no tienen dueño, los bienes abandonados, los bienes sometidos a confianza pública<sup>5</sup>, los bienes comunes<sup>6</sup> y las cosas perdidas.

Por último, el elemento **subjetivo** hace referencia a que el apoderamiento del bien debe realizarse con el objetivo de sacar provecho para el victimario o para un tercero. Basta que el apoderamiento se efectúe con ese propósito, independiente que se logre o no y ese beneficio para el victimario puede llegar a tener interés económico como puede que no. Adicionalmente, la finalidad de realizar el hurto por parte del victimario debe ser ilícita.

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Auto 18 de julio de 1991, M.P. Edgar Saavedra Rojas.  
<sup>3</sup> Álvaro Orlando Pérez Pinzón, 1949. Delitos contra el patrimonio económico. Segunda edición. Bogotá: Editorial Temis, 2019.  
<sup>4</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sent. de 22 de marzo 1982, M.P. Álvaro Luna Gómez.  
<sup>5</sup> Por ejemplo las tumbas de cementerios, la decoración urbana de navidad y los bienes que están dentro de los museos.  
<sup>6</sup> Como lo son el aire, el agua de los lagos y los mares mirados desde la integralidad.

Ahora bien, la segunda clase es el **hurto calificado** dispuesto en el artículo 240 del Código Penal. Este hurto, según la Corte Suprema de Justicia, se diferencia del hurto simple en la medida en que se presentan varias formas de violencia<sup>7</sup>. Así pues, las causales que dan origen al denominado hurto calificado están expuestas de acuerdo a determinadas circunstancias, que se exponen a continuación:

1. **Violencia sobre las cosas (num. 1):** implica que se desarrolle una fuerza anormal por parte del transgresor, es decir, distinta a la que emplea el dueño del bien para remover y apoderarse de la cosa. Por ejemplo, cortar una cadena que asegura la entrada al sitio donde se halla el bien, destrozarse un candado, cortar las cuerdas de una cerca de alambre<sup>8</sup>. Además, debe presentarse una relación causal entre la violencia y el apoderamiento (nexo de necesidad fáctica).
2. **Violencia sobre las personas:** puede presentarse de manera física o moral y debe existir nexo causal entre la violencia y el resultado lesivo a la persona.
3. **Indefensión o inferioridad (num. 2):** ocurre cuando una persona carece de apoyo, de auxilio o de amparo por ejemplo cuando la víctima duerme o cuando el transgresor duerme a la víctima.
4. **Penetración en habitación ajena (num. 3):** Hace referencia cuando la persona con arbitrariedad, clandestinidad o engaño se introduce en habitación ajena, por ejemplo cuando la persona valiéndose de mentiras engaña para poder entrar al domicilio ajeno.
5. **Escalamiento, llaves falsas y superación de seguridades electrónicas (num. 4):** sucede cuando la persona se trepa o se sube una pendiente o escaleras con el fin de apoderarse del bien utilizando llaves falsas y además el delincuente utiliza procedimientos para eludir las alarmas sonoras, el circuito cerrado de cámaras o de comunicación a los vigilantes.
6. **Medios motorizados, mercancías o combustibles:** el hurto se comete sobre medio motorizado, o sus partes esenciales como por ejemplo el motor, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos.
7. **Hurto sobre elementos relacionados con las comunicaciones:** el Código Penal establece en su artículo 240 que "la pena será de cinco (5) a doce (12)

<sup>7</sup>Corte Suprema de Justicia, sentencia de Casación de 18 de julio de 1984, M.P. Gustavo Gómez Velásquez.

<sup>8</sup>Alirio Sanguino Madariaga, 2010, Delitos contra el patrimonio económico, segunda edición, librería Jurídica Sanchez R.L.TDA.

años de prisión cuando el hurto se cometiere sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado". Así pues, es necesario que el Código se actualice e incorpore los términos de dispositivos móviles, teléfonos inteligentes, accesorios de teléfonos inteligentes, computadores, partes de computadores, tableta táctil ya que son estos los que hoy en día los colombianos utilizamos con más frecuencia como los principales elementos destinados para las telecomunicaciones.

Para finalizar, la tercera clase de hurto es el **hurto agravado**. Así pues, las penas establecidas para el hurto simple y el calificado se aumenta cuando concurren una o varias de las siguientes circunstancias señaladas en el artículo 241 del Código Penal:

1. Hurto que se perpetra aprovechando calamidad, infortunio o peligro común.
2. Hurto agravado por la confianza.
3. Apoderamiento de bienes expuestos a la confianza pública por necesidad, costumbre o destinación.
4. Delito cometido por persona disfrazada, o que aduce calidad supuesta, o simula autoridad, o invocando falsa orden de la misma.
5. Apoderamiento del equipaje de viajeros durante el viaje o en los hoteles, aeropuertos, muelles, terminal de transporte terrestre u otros lugares similares.
6. Apoderamiento de bienes expuestos a la confianza de pública por necesidad, costumbre o distinción.
7. Apoderamiento sobre cerca de predios rurales, sementera, productos separados del suelo, máquina o instrumento de trabajo dejado en el campo, o sobre cabeza de ganado mayor o menor.
8. Hurto cometido en lugar despoblado o solitario.
9. Hurto cometido con destreza, o arrebatando cosas u objetos que las personas llevan consigo. Y hurto cometido por varios sujetos que se han concertado para cometerlo.
10. Hurto en establecimiento público o abierto al público, o en medio de transporte público.
11. Hurto sobre efectos y armas destinadas a la seguridad y defensa nacionales.
12. Hurto cometido sobre los bienes del patrimonio cultural de la Nación.

13. Hurto cometido sobre petróleo o sus derivados cuando se sustraigan de un oleoducto, gasoducto, poliducto o fuentes inmediatas de abastecimiento.
14. Hurto de los materiales nucleares o elementos radioactivos.

### 3. Problemática con el hurto en Colombia

El hurto en Colombia se ha convertido en un flagelo social que impide a los ciudadanos poder desarrollar su vida con normalidad. Debido a los altos niveles de delincuencia, el 47,7%<sup>9</sup> los colombianos no se sienten seguros en las calles.

Las cifras son contundentes, cerca de 1.500.000 de Colombianos fueron víctimas de hurto, según la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE. Las estimaciones realizadas muestran que el 81,7% de las personas en medio del hurto perdieron su teléfono celular, siendo la principal modalidad el atraco. Hurtos que se presentan indistintamente de la hora del día, demostrando que el actuar delictivo no cesa y hostiga a la sociedad permanentemente. (Tabla 1).

<sup>9</sup> <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/encuesta-pulso-social/encuesta-pulso-social-historicos>.

Tabla 1. Caracterización del Hurto a Personas Población 15 años y más

(Total Nacional 2020)

Caracterización	Total nacional		
	%	IC+	
Sexo	Hombres	3,1	0,3
	Mujeres	3,2	0,3
Rangos de edad	15-24 años	25,2	2,5
	25-54 años	60,7	2,8
	55 años y más	14,1	2,0
Hora	Entre las 12:00 a. m. y las 5:59 a. m.	4,8	1,3
	Entre las 6:00 a. m. y las 11:59 a. m.	28,2	2,8
	Entre las 12:00 m. y las 5:59 p. m.	35,3	3,0
	Entre las 6:00 p. m. y las 11:59 p. m.	30,7	2,6
Objeto o bien hurtado	Teléfono celular	81,7	2,2
	Dinero en efectivo, tarjetas o documentos Personales	41,6	3,0
	Artículos de uso personal	18,7	2,3
Modalidad	Aparatos electrónicos (computador portátil, tableta, videojuegos, cámara, USB, MP3 etc.)	4,1*	1,3
	Ataquito	47,9	3,1
	Cosquilleo	15,8	2,5
	Descuido (factor de oportunidad)	11,3	1,9
	Engaño	2,3*	0,8
	Otra**	2,5*	1,0
Raponezo	20,2	2,4	

Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana-2021

Sin embargo, solo el 27,1% de los colombianos denuncian los delitos de los que son víctimas, debido a la falta de credibilidad en la eficiencia y eficacia del sistema judicial.

La carencia de herramientas legales que permitan una mayor eficiencia del sistema se ha convertido en caldo de cultivo para el crecimiento del actuar delictivo durante los últimos años. Realizando una trazabilidad del registro de noticias criminales del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) se observan las siguientes variables:

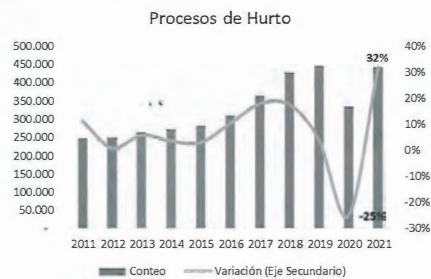
**Indicados:**

Delitos (Período 2010-2021)	Total Indicados	Porcentaje
Hurto (Art. 239)	282.654	74,13%
Hurto (Art. 239) Agravado por establecimiento público (Art. 241-11)	29.929	7,85%
Hurto Menor Cuantía (Art. 239) Agravado por la destreza (Art. 241-10)	28.428	4,86%
Hurto Calificado (Art. 240) Agravado cuando lo hurtado son medios motorizados o lo que estos transportan	13.005	3,45%
Hurto Menor Cuantía (Art. 240) Agravado por establecimiento público (Art. 241-11)	12.947	3,36%
Hurto Mayor Cuantía (Art. 239)	10.121	2,7%
Hurto Calificado Mayor Cuantía (Art. 240)	9.318	2,4%
Hurto Calificado (Art. 240) Agravado por lugar deshabitado (Art. 241-9)	3.455	0,9%
Hurto Menor Cuantía (Art. 239) Alenuado entre conductores (Art. 242-2)	999	0,2%
Hurto Menor Cuantía (Art. 239) Agravado por lugar deshabitado (Art. 241-9)	410	0,1%
Hurto Menor Cuantía (Art. 239) Agravado por realizarse en predio rural y objetos de filantría (Art. 241-8)	380	0,1%
Hurto (Art. 239) Agravado cuando lo hurtado es equipaje (Art. 241-5)	366	0,1%
<b>Total</b>	<b>381.592</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Datos Abiertos de la FGN (SPOA)

Entre el año 2010 y 2021 se han registrado en el SPOA 381.592 indicados por delito de hurto, siendo el hurto simple el más común y representando cerca del 74% de esta modalidad delictiva. El hurto agravado en el establecimiento público y por la destreza tiene una representación significativa en las categorías de hurto y son actividades delictivas que se asocian con el "cosquilleo" en los sistemas de transporte masivo del país.

**Procesos:**



Fuente: Datos Abiertos de la FGN (SPOA)

En los últimos 10 años se ha presentado una tendencia positiva en el número de los procesos en la fiscalía, situación que se ha visto agravada en los últimos años con cerca de 450 mil procesos por año, salvo en 2020 porque la cuarentena por COVID-19 hubo una disminución. Sin embargo, se presentó un repunte en el año 2021 del 32%.

**Víctimas:**



Fuente: Datos Abiertos de la FGN (SPOA)

Las víctimas por hurto han presentado cifras exorbitantes en los años 2019 y 2021 con cerca de 400 mil y 500 mil víctimas respectivamente, cerca de 1.388 casos diarios en promedio.

En el año 2020 se presentaron 228 mil casos, cifra que no se evidenciaba desde 2016, pero que responde a la pandemia y no por medidas eficientes para brindar seguridad a los ciudadanos. La falta de nuevos mecanismo de seguridad ha llevado a que el aumento de víctimas en 2021 sea del 122%.

Un tema particular relacionado con el hurto es el robo de celulares debido a la demanda y valor de mercado de estos dispositivos. Según las cifras de Asomóvil, en 2021 hubo un registro de 1.200.000 celulares robados en el país, es decir, mensualmente se roban 100.000 celulares aproximadamente y 3.287 diariamente. Situación que empeoró en comparación a los datos pre pandemia (2019) debido a que hubo un aumento del 23,9<sup>10%</sup>

<sup>10</sup> <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/celulares-robados-cuantos-dispositivos-se-roban-en-colombia-a-diario-645134>

Las principales modalidades para el robo de celulares son<sup>11</sup>: atraco, 49,9%, factor de oportunidad (descuido), 18,4%, raponazo, 12,7%, cosquilleo, 11,9%, violación de cerradura, 1,9%, otras, 5,2%.

Las tres principales ciudades donde más se hurtan celulares son:<sup>12</sup> Bogotá, 37%, Medellín, 12,5%, y Cali, 8,2%; las cuales concentran el 57,7% del total nacional.

**4. Dificultades jurídicas que facilitan la percepción de impunidad del delito de hurto.**

**4.1. La condición objetiva del hurto que no comporta detención preventiva.**

El Código Penal colombiano ordena unos criterios sine qua non para la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad, el primero de ellos se encuentra en el inciso tercero del artículo 302 que establece:

Si de la información suministrada o recogida aparece que el supuesto delito no comporta detención preventiva, el aprehendido o capturado será liberado por la Fiscalía, imponiéndosele bajo palabra un compromiso de comparecencia cuando sea necesario.

Lo anterior significa que en el evento en el que, aún siendo capturado en flagrancia, si el delito que se cometió no tiene una pena que demande detención preventiva puede, sin mediar orden ni autorización judicial, la fiscalía, en esa etapa de la investigación, disponer de la libertad del individuo ordenándole simplemente un compromiso de comparecencia al proceso.

Las penas que comportan detención preventiva son las que según el numeral 2 del artículo 313 sancionan los delitos considerados como de oficio, es decir, aquellos cuya pena prevista es o excede los 4 años de cárcel.

Esa situación no se cumple actualmente con el delito de hurto, ya que según el artículo 239, que contiene los elementos objetivos del tipo penal, la pena base para ese delito es de 32 meses, lo que representa 2.6 años:

<sup>11</sup> [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista\\_criminalidad\\_63-3\\_ljgh.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista_criminalidad_63-3_ljgh.pdf)  
<sup>12</sup> [https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista\\_criminalidad\\_63-3\\_ljgh.pdf](https://www.policia.gov.co/sites/default/files/revista_criminalidad_63-3_ljgh.pdf)

Artículo 239. El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ocho (108) meses. La pena será de prisión de treinta y dos (32) meses a cuarenta y ocho (48) meses cuando la cuantía sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de prisión de cuarenta y ocho (48) meses a ciento ocho (108) meses cuando la cuantía sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Nótese como la norma solo en el caso de los hurtos cuya cuantía exceda los 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes sanciona la conducta con los 4 años exactos que exige el artículo 313 para imponer una medida privativa de aseguramiento; Lo que significa que en los hurtos de objetos cuyo valor es inferior a los 4 SMLMV, 4.000.000, aún si se está en situación de flagrancia, la fiscalía debe ordenar la libertad del presunto responsable, lo que genera un fuerte malestar social pues una persona que es capturada en flagrancia hurtando por ejemplo un celular de gama media es puesta en libertad a las pocas horas de haberse producido la captura.

Esta situación se soluciona si la política criminal del país, por medio de los legisladores, adopta una pena de mínimo 48 meses para el delito de hurto para que la conducta pase a tener naturaleza oficiosa y de esta manera, forzosamente, tenga la fiscalía que poner a disposición de un juez de la República el presunto responsable y se pueda proceder objetivamente a la imposición de una medida de aseguramiento privativa de la libertad.

**4.2. No hay taxatividad en el hurto de celulares y sus accesorios.**

El delito de hurto tiene en el artículo 240 las situaciones que permiten calificar la conducta e imponer una pena en concreto cuando ocurre una de las situaciones allí previstas. Los calificantes establecidos en el artículo tienen la función de definir e identificar con mayor precisión el hecho delictivo. Los calificantes del delito de hurto son:

- La violencia
- La indefensión de la víctima
- La permanencia arbitraria
- El escalonamiento con llave falsa o cualquier elemento similar
- Cuando se cometa sobre medio motorizado o sus partes esenciales
- Cuando se cometa sobre elementos de comunicaciones telefónicas, telegáficas, informáticas, telemáticas y satelitales

Las expresiones “elementos de comunicaciones telefónicas, telegáficas, informáticas, telemáticas y satelitales” no se refieren a los dispositivos móviles que hoy en día tiene cada ciudadano sino que hacen referencia a la infraestructura de las telecomunicaciones con la finalidad de proteger antenas, satélites, transmisores.

Ante la naturaleza del derecho penal en donde prima el principio de legalidad, a la luz de la cual si la conducta no está descrita no es dable de sancionar, se hace necesario precisar, en ese apartado de elementos de comunicaciones telefónicas, que también el hurto de celulares y sus accesorios es un calificante de la conducta de hurto que merece una sanción ejemplar.

**4.3. Ambigüedad en el procedimiento de la flagrancia.**

El artículo 302 establece las reglas del procedimiento en el caso de flagrancia, es decir aquel que procede cuando se evidencia de manera clara que una persona ha cometido una conducta delictiva. El procedimiento indica que en esas situaciones se debe proceder a la captura y se debe conducir al aprehendido inmediatamente o “a más tardar en el término de la distancia”.

La expresión “en el término de la distancia” se ha convertido en un inconveniente para los operadores judiciales a la hora de definir la legalidad de la captura, ya que algunas interpretaciones sugieren que la puesta disposición de la autoridad no puede tener dilación alguna, por lo que en ocasiones, aún estando dentro de las 36 horas del habeas corpus, si hubo alguna demora en la puesta a disposición del juez de control de garantías la captura se decreta ilegal y se procede con la libertad del individuo.

No existe en la jurisprudencia de la sala de casación penal de la Corte Suprema de Justicia alguna sentencia que aclare la expresión “en el término de la distancia”, lo que deja al arbitrio del juez de control de garantías la decisión de la legalidad de la captura o no cuando hay una demora en la puesta a disposición de la autoridad judicial, lo que existe es un reproche de la Sala por disponer la libertad de individuos aún cuando las diligencias se realizan dentro de las 36 horas:

“[...] en todos los casos de captura, si las tareas inherentes a las autoridades de policía, de la Fiscalía General de la Nación y de los funcionarios investidos de jurisdicción en relación con ese suceso, se cumplen dentro del improrrogable plazo de treinta y seis (36) horas, carece de fundamento constitucional o legal una decisión, bien del fiscal o ya del juez de control de garantías, que defina como ilegal la captura solo porque crea que el aprehensor extendió sin justificación hasta los límites cercanos a ese tope la privación de la libertad de

la persona. Por las mismas razones **tampoco es posible que se ordene la libertad del capturado por un aparente vencimiento del término del término debido a cualesquiera demora que no supere el límite de las treinta y seis (36) horas siguientes a la retención**, sin perjuicio de que si el funcionario competente advierte malicia, negligencia o un actuar injustificado de alguna de las autoridades que intervinieron en la aprehensión, pueda ordenar la correspondiente investigación de los responsables”. (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sentencia 37733 del 27 de junio de 2012, M.P. Julio Socha<sup>13</sup>). (subrayado fuera del texto)

Como se evidencia se exige entonces que la policía y la fiscalía tengan la debida diligencia para poner a disposición de la autoridad judicial al capturado, situaciones que en ocasiones se dificultan por las acciones de particulares que en un ejercicio de justicia por mano propia retienen y violentan al capturado, lo que hace, que el operador judicial decrete los derechos del capturado como vulnerados y por ende se decida por la ilegalidad de la captura y la puesta en libertad del individuo.



<sup>13</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal Sentencia 37773. Disponible haciendo clic acá  
<sup>14</sup> <https://www.semana.com/nacion/articulo/ciudadanos-linchan-a-delincentes-en-fontibon-a-punta-de-patadas-y-otros-objetos-contundentes/202218/>



Esas situaciones, inconstitucionales por su naturaleza pero que reflejan el fuerte malestar social frente al delito del hurto, terminan perjudicando la actuación de la fiscalía y de la policía pues el operador judicial termina decretando ilegal la captura por hechos ajenos a la función de la fiscalía y la policía.

Es necesario reprochar las acciones que vulneran los derechos humanos de quienes cometen un delito pero también es necesario eliminar las barreras que dificultan la actuación de jueces y fiscales, por ello, se propone en este proyecto de Ley que la legalidad del procedimiento de captura no se vea afectado por el actuar de particulares ya que el respeto de la dignidad y los derechos humanos del capturado se predicen y se exigen a las autoridades policiales y a la fiscalía y no a la comunidad que de manera arbitraria y espontánea agrede al presunto delincuente.

<sup>15</sup> <https://www.semana.com/nacion/articulo/video-queman-la-moto-y-linchan-a-un-ladron-por-tratar-de-robar-una-mujer-en-bogota/202212/>

<p><b>4.4. Los procesos activos y las sentencias condenatorias que perdieron vigencia no pueden ser considerados como indicios de peligro para la comunidad.</b></p> <p>Uno de los elementos que el juez de control de garantías evalúa a la hora de determinar una medida preventiva privativa de la libertad es si la libertad del procesado representa un peligro para la comunidad. Para ello se tienen en cuenta la gravedad y la forma en la que se cometió el delito, el número de delitos que se cometieron y la existencia de sentencias condenatorias vigentes.</p> <p>Las sentencias condenatorias tienen una vigencia, según la Ley XXX, de 5 años contados desde el día en que se cumplió la pena, lo que significa que 5 años después de haber cumplido la pena impuesta el antecedente judicial desaparece y la persona queda sin ninguna anotación en su expediente judicial.</p> <p>El artículo 310 del código penal enumera las situaciones a evaluar para considerar la libertad del procesado como un peligro para la comunidad. Ese artículo excluye la existencia de otros procesos judiciales activos que se estén adelantando en contra del procesado, lo que significa en la práctica, que una persona capturada varias veces por el mismo delito cuyos procesos no hayan avanzado en juicio no va a representar, a los ojos del juez, un peligro para la comunidad pese a la evidente reiteración de la conducta.</p> <p>Esta situación se soluciona dotando de herramientas al operador judicial para que pueda definir con mayor claridad y precisión que una persona representa un peligro para la comunidad cuando ha sido capturada varias veces por la misma conducta y cuando ha sido condenada, en algún momento de su vida, por el mismo delito. La solución no representa un doble juzgamiento sino que permite que hechos pasados o paralelos que están relacionados con el delito que se investiga sean considerados por el juez como un indicio no de responsabilidad penal sino de peligro futuro para la seguridad de la comunidad a la hora de la imposición de la medida preventiva privativa de la libertad.</p> <p><b>4.5. Algunos tipos de hurto tienen el beneficio de sustitución de la detención preventiva.</b></p> <p>La sustitución de la detención preventiva es un beneficio procesal que existe en la norma y que consiste en cambiar el lugar de establecimiento carcelario de intramural a cualquier otro que decida el operador judicial.</p> <p>El parágrafo primero del artículo 314 indica los delitos que están excluidos de este beneficio, dentro de los que está el hurto pero únicamente en condición de agravado y solamente en ciertas circunstancias (las descritas exclusivamente en los numerales 7, 8, 11, 12 y 15 del artículo 241). El artículo establece que los casos de hurto que están</p>	<p>excluidos del beneficio son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que se cometen sobre objeto expuesto a la confianza pública</li> <li>• Los que se cometen sobre predio rural, productos sembrados del suelo</li> <li>• Los que se cometen en establecimiento público</li> <li>• Los que se cometen sobre armas y objetos destinados a la seguridad nacional</li> <li>• Los que se cometen sobre materiales nucleares.</li> </ul> <p>El artículo en mención deja por fuera de la exclusión de beneficio los siguientes tipos de hurto (es decir, el siguiente listado SÍ puede acceder al beneficio):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que se cometen aprovechando la calamidad o el infortunio</li> <li>• Los que se cometen aprovechándose de la confianza depositada por el dueño</li> <li>• Los que se cometen valiéndose de la actividad de inimputable</li> <li>• Los que se cometen por persona disfrazada o aduciendo calidad supuesta</li> <li>• Los que se cometen sobre el equipaje de viajeros</li> <li>• Los que se cometen en lugar despoblado o solitario</li> <li>• Los que se cometen con destreza o arrebatando cosas u objetos que las personas lleven consigo</li> <li>• Los que se cometen sobre bienes que conforman el patrimonio de la nación</li> <li>• Los que se cometen sobre petróleo o sus derivados</li> </ul> <p>Esta situación ocasiona que uno de los tipos de hurto más común, que es el que se realiza con destreza (modalidad cosquilleo) o mediante el arrebatamiento sea objeto de la figura que popularmente se conoce como "casa por cárcel" enviando un mensaje equivocado a la sociedad pues todas las modalidades de hurto deben ser excluidas de dicho beneficio para así lograr la fuerza de coacción que merece la norma.</p> <p><b>4.6. No todos los tipos de hurto están incluidos en el procedimiento especial abreviado.</b></p> <p>La Ley 1826 de 2017 creó en el sistema penal colombiano el procedimiento penal especial abreviado y la figura del acusador privado que tienen como finalidad facilitar el papel de las víctimas en los procesos relacionados con delitos menores y agilizar la resolución de los conflictos para descongestionar el aparato judicial.</p> <p>En la práctica el proceso abreviado reduce el número de audiencias de 5 a 2 audiencias en las que se surte de manera concentrada:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencia concentrada: Legalización de la captura; Imputación de cargos; Imposición de medida de aseguramiento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencia de juicio oral: preparatoria, de acusación y juicio.</li> </ul> <p>La Ley define taxativamente los casos de hurto que se podrán tramitar por este procedimiento y son los enlistados del 1 al 10 en el artículo 241 del Código Penal:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que se cometen aprovechando la calamidad o el infortunio</li> <li>• Los que se cometen aprovechándose de la confianza depositada por el dueño</li> <li>• Los que se cometen valiéndose de la actividad de inimputable</li> <li>• Los que se cometen por persona disfrazada o aduciendo calidad supuesta</li> <li>• Los que se cometen sobre el equipaje de viajeros</li> <li>• Los que se cometen sobre objeto expuesto a la confianza</li> <li>• Los que se cometen sobre predio rural</li> <li>• Los que se cometen en lugar despoblado o solitario</li> <li>• Los que se cometen con destreza o arrebatamiento</li> </ul> <p>Los siguientes tipos de hurto no se encuentran relacionados en la Ley del procedimiento penal abreviado, lo que significa que están excluidos y que se tienen que tramitar mediante el procedimiento ordinario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que se cometen en establecimiento público</li> <li>• Los que se cometen sobre armas y elementos destinados a la seguridad nacional</li> <li>• Los que se cometen sobre bienes que conforman el patrimonio cultural</li> <li>• Los que se cometen sobre el petróleo y sus derivados</li> <li>• Los que se cometen sobre materiales nucleares.</li> </ul> <p>No existe una razón lógica que fundamente la exclusión de esos cinco tipos de hurto del procedimiento especial abreviado que ha demostrado ser un mecanismo más expedito para la justicia y reparación de las víctimas. Nótese como los hurtos cometidos en establecimientos públicos, como los sistemas integrados de transporte, por ejemplo, no pueden tramitarse por este procedimiento que resuelve de manera más expedita la situación jurídica.</p> <p><b>4.7. La falta de ubicación de los detenidos facilita la no comparecencia y el vencimiento de términos.</b></p> <p>En el sistema penal el operador judicial tiene que definir sobre uno de los bienes jurídicos más importantes que tiene la persona que está en calidad de procesado: su libertad. Por ello, y por la garantía del debido proceso, las audiencias que se adelantan en su contra exigen la presencia del procesado a fin de que se desarrollen frente a él todas las diligencias procesales.</p>	<p>En la práctica existe una creciente desarticulación de las autoridades e instituciones que están relacionadas con la privación de la libertad de los individuos pues no existe un sistema de información que en tiempo real de cuenta de la ubicación de la retención del procesado así como tampoco existe una obligación clara expresa a dichas autoridades para que se comuniquen entre sí sobre las decisiones de reclusión que se adoptan.</p> <p>Los traslados de los establecimientos de reclusión son según el Código Penitenciario y Carcelario una potestad del director del INPEC y para su procedencia no se exige que se ponga en conocimiento del Juez penal la modificación del lugar de la reclusión, lo que puede ocasionar que muchas audiencias en etapa de conocimiento no puedan llevarse a cabo por la imposibilidad de ubicar el detenido, lo que deviene en que el juez tenga que aplazar la diligencia y por ende dilatar el proceso facilitando el vencimiento de términos y por ende la terminación del proceso.</p> <p>Es necesario que las autoridades administrativas y judiciales que están relacionadas con la reclusión de un ciudadano actúen en conocimiento unas de otras y en ese sentido notifiquen a las demás, de manera inmediata, la decisión de trasladar un detenido o de modificar su lugar de reclusión, para garantizar, que en tiempo real, todas las autoridades relacionadas con el proceso tengan conocimiento del lugar del procesado y de esta manera se evita la dilación innecesaria de las diligencias en sede de conocimiento.</p>

**5. Pliego de modificaciones a la Ley 500 del 2000 y la Ley 906 del 2006**

Los problemas anteriormente evidenciados tienen solución en la técnica legislativa de los códigos penal y de procedimiento penal a través de modificaciones de redacción que se presentan a continuación:

Modificaciones a la Ley 599 De 2000 "Por la cual se expide el Código Penal." y a la Ley 906 de 2004 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal"		
Artículo	Modificación	Justificación
<b>Ley 599/00</b> <b>ARTÍCULO 239. HURTO.</b> «Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente» El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a ciento ochenta (168) meses. La pena será de prisión de treinta y dos (32) meses a cuarenta y ocho (48) meses cuando la cuantía sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de prisión de cuarenta y ocho (48) meses a ciento ochenta (168) meses cuando la cuantía sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	<b>Ley 599/00</b> <b>ARTÍCULO 239. HURTO.</b> «Artículo modificado por el artículo 11 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente» El que se apodere de una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro, incurrirá en prisión de <del>treinta y dos (32) a ciento ochenta (168) meses</del> <b>cuarenta y ocho (48) meses a ciento veinticuatro (124) meses</b> cuando la cuantía sea inferior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes. La pena será de prisión de <del>cuarenta y ocho (48) meses a ciento ochenta (168) meses</del> <b>cuarenta y ocho (48) meses a sesenta y cuatro (64) meses</b> cuando la cuantía sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.	Se hace el incremento de la pena para garantizar que el delito de hurto cuando existan casos en situación de flagrancia la Fiscalía General de la Nación tenga el deber de legalizar la captura ante los jueces penales municipales con funciones de control de garantías, conforme al artículo 302 y 313 del Código de Procedimiento Penal. El primero (art. 302) establece que se ha de llevar los hechos que comporten medida de aseguramiento en el factor objetivo, remitiéndose al segundo (art. 313) en el cual existen 4 causales, pero para el hurto la más factible es el numeral 2º que establece: En los delitos investigables de oficio, cuando el mínimo de la pena prevista por la ley sea o exceda de cuatro (4) años.  En consecuencia, la Fiscalía General de la Nación también tendrá más elementos para solicitar la imposición de medida de aseguramiento privativa de la libertad conforme al artículo 313 del Código de Procedimiento Penal.
<b>Ley 599/00</b> <b>ARTÍCULO 240. HURTO CALIFICADO.</b> «Artículo modificado por el artículo 37 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente» La pena será de prisión de seis (6) a catorce (14) años, si el hurto se cometiere:	Inciso 5º. La pena será de <del>seis (6) a catorce (14) años</del> <b>seis (6) a trece (13) años</b> de prisión cuando el hurto se cometiere sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, <b>dispositivos móviles,</b>	Se aumenta la pena del inciso 5º por técnica legislativa en el entendido que los calificantes de los tipos penales deben ser superiores a los tipos bases. En este caso, el tipo base del hurto (art. 239) tiene penas de 48 a 64 para cuantías inferiores a 4 salarios mínimos y de 64 a 124 cuando superes los 4 salarios

1. Con violencia sobre las cosas.	<b>teléfonos inteligentes, accesorios de teléfonos inteligentes, computadores, partes de computadores, tablets, etc.</b> , o a la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.	mínimos. En este caso, el inciso 5º quedaría con pena de 6 a 13 años, es decir, de 72 a 156 meses. Cumpliendo con el objetivo de que el calificante sea superior al base.  Se incluyen las expresiones relativas a los celulares, teléfonos inteligentes y sus accesorios para establecer el hurto de estos elementos como circunstancias de mayor punibilidad de la conducta.
2. Colocando a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad o aprovechándose de tales condiciones.		
3. Mediante penetración o permanencia arbitraria, engañosa o clandestina en lugar habitado o en sus dependencias inmediatas, aunque allí no se encuentren sus moradores.		
4. Con escalonamiento, o con llave sustraída o falsa, ganzáo o cualquier otro instrumento similar, o violando o superando seguridades electrónicas u otras semejantes.		
La pena será de prisión de ocho (8) a dieciséis (16) años cuando se cometiere con violencia sobre las personas.		
Las mismas penas se aplicarán cuando la violencia tenga lugar inmediatamente después del apoderamiento de la cosa y haya sido empleada por el autor o participe con el fin de asegurar su producto o la impunidad.		
La pena será de siete (7) a quince (15) años de prisión cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos. Si la conducta fuere realizada por el encargado de la custodia material de estos bienes, la pena se incrementará de la sexta parte a la mitad.		
La pena será de cinco (5) a doce (12) años de prisión cuando el hurto se cometiere sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegráficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la generación, transmisión o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado.		

<b>Ley 906/04</b> <b>ARTÍCULO 302. PROCEDIMIENTO EN CASO DE FLAGRANCIA.</b> «Artículo CONDICIONALMENTE exigible» Cualquier persona podrá capturar a quien sea sorprendido en flagrancia.  Cuando sea una autoridad la que realice la captura deberá conducir al aprehendido inmediatamente o a más tardar en el término de la distancia, ante la Fiscalía General de la Nación.  Cuando sea un particular quien realice la aprehensión deberá conducir al aprehendido en el término de la distancia ante cualquier autoridad de policía. Esta identificará al aprehendido, recibirá un informe detallado de las circunstancias en que se produjo la captura, y pondrá al capturado dentro del mismo plazo a disposición de la Fiscalía General de la Nación.  Si de la información suministrada o recogida aparece que el supuesto delito no comporta detención preventiva, el aprehendido o capturado será liberado por la Fiscalía, imponiéndosele bajo palabra un compromiso de comparecencia cuando sea necesario. De la misma forma se procederá si la captura fuere ilegal.  La Fiscalía General de la Nación, con fundamento en el informe recibido de la autoridad policiva o del particular que realizó la aprehensión, o con base en los elementos materiales probatorios y evidencia física aportados, presentará al aprehendido, inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, ante el juez de control de garantías para que este se pronuncie en audiencia preliminar sobre la legalidad de la aprehensión y las solicitudes de la Fiscalía, de la defensa y del Ministerio Público.	<b>ARTÍCULO 302. PROCEDIMIENTO EN CASO DE FLAGRANCIA.</b> «Artículo CONDICIONALMENTE exigible» Cualquier persona podrá capturar a quien sea sorprendido en flagrancia.  Cuando sea una autoridad la que realice la captura deberá conducir al aprehendido <del>inmediatamente o a más tardar en el término de la distancia,</del> <b>inmediatamente o a más tardar en el término de la distancia,</b> ante la Fiscalía General de la Nación.  Cuando sea un particular quien realice la aprehensión deberá conducir al aprehendido <del>en el término de la distancia</del> <b>ante cualquier autoridad de policía.</b> Esta identificará al aprehendido, recibirá un informe detallado de las circunstancias en que se produjo la captura, y pondrá al capturado dentro del mismo plazo a disposición de la Fiscalía General de la Nación.  Si de la información suministrada o recogida aparece que el supuesto delito no comporta detención preventiva, el aprehendido o capturado será liberado por la Fiscalía, imponiéndosele bajo palabra un compromiso de comparecencia cuando sea necesario. De la misma forma se procederá si la captura fuere ilegal.  La Fiscalía General de la Nación, con fundamento en el informe recibido de la autoridad policiva o del particular que realizó la aprehensión, o con base en los elementos materiales probatorios y evidencia física aportados, presentará al aprehendido, inmediatamente o a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, ante el juez de control de garantías para que este se pronuncie en audiencia preliminar sobre la legalidad de la aprehensión y las solicitudes de la Fiscalía, de la defensa y del Ministerio Público.	Se eliminan las expresiones "inmediatamente o a más tardar en el término de la distancia" para generar seguridad en la interpretación de la ley por parte de los jueces penales municipales con funciones de control de garantías que, bajo algunas interpretaciones, decían ilegal las capturas por considerar que no llevaron a la persona captura inmediatamente ante la Fiscalía General de la Nación, afectando los derechos de la víctima.  La anterior tesis es sustentada jurisprudencialmente.  Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, sentencia del 27 de junio de 2012, radicado 37733, Magistrado Ponente Julio Enrique Socha Salamanca: "[...] en todos los casos de captura, si las tareas inherentes a las autoridades de policía, de la Fiscalía General de la Nación y de los funcionarios investidos de jurisdicción en relación con ese suceso, se cumplen dentro del improrrogable plazo de treinta y seis (36) horas, carece de fundamento constitucional o legal una decisión, bien del fiscal o ya del juez de control de garantías, que defina como legal la captura solo porque crea que el aprehensor extendió sin justificación hasta los límites cercanos a ese tope la privación de la libertad de la persona. Por las mismas razones tampoco es posible que se ordene la libertad del capturado por un aparente vencimiento del término del término debido a cualesquiera demora que no supere el límite de las treinta y seis (36) horas siguientes a la retención, sin perjuicio de que si el funcionario competente advierte malicia, negligencia o un actuar injustificado de alguna de las autoridades que intervinieron en la aprehensión, pueda ordenar la correspondiente investigación de los responsables".
--	--	---

<Inciso adicionado por el artículo 6 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente» Cuando la captura en flagrancia se produzca en ríos o tierra donde el arribo a la cabecera municipal más cercana solo puede surtirse por vía fluvial o siempre que concurren dificultades objetivas de acceso al territorio como obstáculos geográficos, logísticos, ausencia de infraestructura de transporte o fenómenos meteorológicos que dificulten seriamente el traslado del aprehendido, se realizarán todas las actividades para lograr la comparecencia del capturado ante el juez de control de garantías en el menor tiempo posible sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir del momento de la llegada al puerto o municipio más cercano, según el caso. La autoridad competente deberá acreditar los eventos descritos en el presente inciso.  PARÁGRAFO. «Parágrafo adicionado por el artículo 22 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente» En todos los casos de captura, la policía judicial inmediatamente procederá a la plena identificación y registro del aprehendido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 128 de este código, con el propósito de constatar capturas anteriores, procesos en curso y antecedentes	<b>La legalidad del procedimiento de captura no puede ser afectada por el actuar de los particulares. En caso de afectación de derechos fundamentales por parte de particulares hacia el procesado, éste tendrá la posibilidad de interponer las acciones legales a las que haya lugar, pero en ningún caso producirá la ilegalidad de la captura. La afectación de derechos fundamentales al procesado por parte de la autoridad policiva o de la Fiscalía General de la Nación, ante el periodo la captura y la puesta a disposición ante juez de control de garantías producirá su legalidad.</b>  <Inciso adicionado por el artículo 6 de la Ley 2111 de 2021. El nuevo texto es el siguiente» Cuando la captura en flagrancia se produzca en ríos o tierra donde el arribo a la cabecera municipal más cercana solo puede surtirse por vía fluvial o siempre que concurren dificultades objetivas de acceso al territorio como obstáculos geográficos, logísticos, ausencia de infraestructura de transporte o fenómenos meteorológicos que dificulten seriamente el traslado del aprehendido, se realizarán todas las actividades para lograr la comparecencia del capturado ante el juez de control de garantías en el menor tiempo posible sin que en ningún caso exceda las 36 horas siguientes, contadas a partir del momento de la llegada al puerto o municipio más cercano, según el caso. La autoridad competente deberá acreditar los eventos descritos en el presente inciso.  PARÁGRAFO. «Parágrafo adicionado por el artículo 22 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente» En todos los casos de captura, la policía judicial inmediatamente procederá a la plena identificación y registro del aprehendido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 128 de este código, con el propósito de constatar capturas	La adición del inciso se realiza para garantizar los derechos de las víctimas y para que los jueces penales municipales con funciones de control de garantías no dejen en libertad a las personas capturadas que son lesionadas por la comunidad cuando toman justicia por mano propia.
--	---	---



	anteriores, procesos en curso y antecedentes	
<b>Ley 906/04</b> <b>ARTÍCULO 310. PELIGRO PARA LA COMUNIDAD.</b> «Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1760 de 2015. El nuevo texto es el siguiente» Para estimar si la libertad del imputado representa un peligro futuro para la seguridad de la comunidad, además de la gravedad y modalidad de la conducta punible y la pena imponible, el juez deberá valorar las siguientes circunstancias:  1. La continuación de la actividad delictiva o su probable vinculación con organizaciones criminales.  2. El número de delitos que se le imputan y la naturaleza de los mismos.  3. El hecho de estar disfrutando un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.  4. La existencia de sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional.  5. «Numeral modificado por el artículo 21 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente» Cuando se utilicen armas de fuego; armas convencionales; armas de fuego hechas o artesanales; armas, elementos y dispositivos menos letales; o armas blancas definidas en la presente ley.  6. Cuando el punible sea por abuso sexual con menor de 14 años.  7. Cuando hagan parte o pertenezcan a un grupo de delincuencia organizada.  8. «Numeral adicionado por el artículo 21 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 9 del Decreto 207 de 2022- » El nuevo texto es el siguiente» Además de	<b>ARTÍCULO 310. PELIGRO PARA LA COMUNIDAD.</b> «Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 1760 de 2015. El nuevo texto es el siguiente» Para estimar si la libertad del imputado representa un peligro futuro para la seguridad de la comunidad, además de la gravedad y modalidad de la conducta punible y la pena imponible, el juez deberá valorar las siguientes circunstancias:  1. La <b>constitución de la actividad delictiva cuando existan sentencias condenatorias por delitos dolosos o preterintencionales que hayan perdido su vigencia, o cuando existan procesos activos en etapas de indagación, investigación o juzgamiento, continuación de la actividad delictiva</b> <del>o su probable vinculación con organizaciones criminales</del> .  2. El número de delitos que se le imputan y la naturaleza de los mismos, <b>siempre y cuando pongan en peligro o lesionen bienes jurídicamente tutelados diferentes.</b>  3. El hecho de estar disfrutando un mecanismo sustitutivo de la pena privativa de la libertad, por delito doloso o preterintencional.  4. La existencia de sentencias condenatorias vigentes por delito doloso o preterintencional.  5. «Numeral modificado por el artículo 21 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente» Cuando se utilicen armas de fuego; armas convencionales; armas de fuego hechas o artesanales; armas, elementos y dispositivos menos letales; o armas blancas definidas en la presente ley.  6. Cuando el punible sea por abuso	


	los criterios previstos en el presente artículo, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta, al momento de realizar la valoración autónoma del peligro para la comunidad, si la persona fue o ha sido imputada por delitos violentos, ha suscrito preacuerdo, aceptado cargos u otorgado principio de oportunidad en los últimos tres (3) años por la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal o contra el patrimonio económico.	sexual con menor de 14 años y se acredite, además, alguna de las circunstancias acá establecidas.  <del>2. Cuando hagan parte o pertenezcan a un grupo de delincuencia organizada</del>  8. «Numeral adicionado por el artículo 21 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 9 del Decreto 207 de 2022- . El nuevo texto es el siguiente» Además de los criterios previstos en el presente artículo, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta, al momento de realizar la valoración autónoma del peligro para la comunidad, si la persona fue o ha sido imputada por delitos violentos, ha suscrito preacuerdo, aceptado cargos u otorgado principio de oportunidad en los últimos tres (3) años por la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal o contra el patrimonio económico.	
<b>Ley 906/04</b> <b>ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA.</b> «Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1142 de 2007. El nuevo texto es el siguiente» La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:  1. «Ver Notas del Editor» Cuando para el cumplimiento de los fines previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición, en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.  2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65) años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en	<b>ARTÍCULO 314. SUSTITUCIÓN DE LA DETENCIÓN PREVENTIVA.</b> La detención preventiva en establecimiento carcelario podrá sustituirse por la del lugar de la residencia en los siguientes eventos:  1. Cuando para el cumplimiento de los fines <u>constitucionales</u> previstos para la medida de aseguramiento sea suficiente la reclusión en el lugar de residencia, aspecto que será fundamentado por quien solicite la sustitución y decidido por el juez en la respectiva audiencia de imposición <u>de medida de aseguramiento posterior al juicio de necesidad de ésta</u> en atención a la vida personal, laboral, familiar o social del imputado.  2. Cuando el imputado o acusado fuere mayor de sesenta y cinco (65)	La modificación del numeral 1 y la adición del párrafo 2o, se realiza para que los jueces penales con funciones de control de garantías en las respectivas audiencias de imposición de medida de aseguramiento, solicitadas por la Fiscalía General de la Nación o la víctima, impongan siempre medida de aseguramiento privativa de la libertad en establecimiento de reclusión cuando esta fuese impuesta por alguno de los delitos del párrafo 1o. Así, por ejemplo, en todos los casos de hurto, cuando el juez al realizar el juicio de necesidad de la medida contemplado en el artículo 308 del C.P.P., este la impondrá en establecimiento de reclusión.  La anterior tesis es sustentada jurisprudencialmente:  Corte Constitucional. Sentencia C-318 de 2008. Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño: "[...] si decide imponerla por alguno de los delitos	

el lugar de residencia.  3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto, igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.  4. «Aparte subyugado CONDICIONALMENTE exequible» Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos oficiales.  El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.  5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio.  La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.  En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o institución determinada, según lo disponga el juez.  El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía	años, siempre que su personalidad, la naturaleza y modalidad del delito hagan aconsejable su reclusión en el lugar de residencia.  3. Cuando a la imputada o acusada le falten dos (2) meses o menos para el parto, igual derecho tendrá durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de nacimiento.  4. Cuando el imputado o acusado estuviere en estado grave por enfermedad, previo dictamen de médicos <del>eficaces</del> .  El juez determinará si el imputado o acusado deberá permanecer en su lugar de residencia, en clínica u hospital.  5. Cuando la imputada o acusada fuere madre cabeza de familia de hijo menor o que sufre incapacidad permanente, siempre y cuando haya estado bajo su cuidado. En ausencia de ella, el padre que haga sus veces tendrá el mismo beneficio.  La detención en el lugar de residencia comporta los permisos necesarios para los controles médicos de rigor, la ocurrencia del parto, y para trabajar en la hipótesis del numeral 5.  En todos los eventos el beneficiario suscribirá un acta en la cual se compromete a permanecer en el lugar o lugares indicados, a no cambiar de residencia sin previa autorización, a concurrir ante las autoridades cuando fuere requerido y, adicionalmente, podrá imponer la obligación de someterse a los mecanismos de control y vigilancia electrónica o de una persona o	contemplados en el párrafo censurado, <b>ésta se cumplirá en establecimiento carcelario</b> , pero se insiste, aún en tales eventos irá precedida del juicio de necesidad que se realiza al momento de la imposición de la medida".  Se modifica el numeral 4 para atender lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-163 de 2019 que lo declaró condicionalmente exequible en el entendido de que también se pueden presentar peritajes de médicos particulares.  Se modifica el párrafo único por párrafo 1o, para mayor precisión en la enumeración dada la adición del párrafo 2o. A su vez, se modificó en 2 sentidos: el primero, dadas los recientes hechos de presuntos delitos sexuales cometidos al interior de Transmilenio, se introdujeron al párrafo los delitos contemplados en los artículos 205 a 207 del C.P.; y el otro, con miras a cubrir todo el delito de hurto que constantemente flagela a la sociedad, se eliminaron las causales específicas del artículo 241 para que quede la prohibición para todo el delito de hurto agravado.
---	---	--

sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.  PARÁGRAFO. «Párrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018. El nuevo texto es el siguiente» No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241); abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concurre con el delito de concierto para delinquir (C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 42); soborno transaccional (C. P. artículo 433); interés indebido en la	institución determinada, según lo disponga el juez.  El control del cumplimiento de la detención en el lugar de residencia estará a cargo del Inpec, el cual realizará un control periódico sobre el cumplimiento de la detención domiciliaria y reportará a la Fiscalía sobre sus resultados para que si se advierten violaciones a las condiciones impuestas por el Juez se puedan adoptar las correspondientes acciones.  <b>PARÁGRAFO 1o.</b> «Párrafo modificado por el artículo 5 de la Ley 1944 de 2018. El nuevo texto es el siguiente» No procederá la sustitución de la detención preventiva en establecimiento carcelario, por detención domiciliaria cuando la imputación se refiera a los siguientes delitos: Los de competencia de los jueces penales del circuito especializados o quien haga sus veces, tráfico de migrante (C. P. artículo 188); <b>acceso carnal violento (C. P. artículo 205); acto sexual violento (C. P. artículo 206); acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir (C. P. 207);</b> acceso carnal o actos sexuales con incapaz de resistir (C. P. artículo 210); violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241); <b>numerales 7, 8, 11, 12 y 15;</b> abigeato (C. P. artículo 243); abigeato agravado (C. P. artículo 243-A); estafa agravada (C. P. artículo 247); uso de documentos falsos relacionados con medios motorizados hurtados (C. P. artículo 291); fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones de uso personal, cuando concurre con el delito de concierto para delinquir
--	---

<p>celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisitos legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C. P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 1º y 3º); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2º).</p>	<p>(C. P. artículos 340 y 365), o los imputados registren sentencias condenatorias vigentes por los mismos delitos; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las Fuerzas Armadas (C. P. artículo 366); fabricación, importación, tráfico, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares (C. P. artículo 367); peculado por apropiación en cuantía superior a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales (C. P. artículo 397); concusión (C. P. artículo 404); cohecho propio (C. P. artículo 405); cohecho impropio (C. P. artículo 406); cohecho por dar u ofrecer (C. P. artículo 407); enriquecimiento ilícito (C. P. artículo 412); soborno transaccional (C. P. artículo 433); interés indebido en la celebración de contratos (C. P. artículo 409); contrato sin cumplimiento de requisitos legales (C. P. artículo 410); tráfico de influencia (C. P. artículo 411); receptación repetida, continua (C. P. artículo 447, inciso 1º y 3º); receptación para ocultar o encubrir el delito de hurto calificado, la receptación para ocultar o encubrir el hurto calificado en concurso con el concierto para delinquir, receptación sobre medio motorizado o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos (C. P. artículo 447, inciso 2º).</p> <p><b>Parágrafo 2o. El juez penal municipal con funciones de control de garantías que, una vez satisfecho el juicio de necesidad de la medida de aseguramiento contemplado en el artículo 309, decida imponerla por alguno de los delitos contemplados en el parágrafo anterior, ésta se cumplirá en establecimiento</b></p>	
<p>violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233) hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241); numerales del 1 al 10; estafa (C. P. artículo 246); abuso de confianza (C. P. artículo 249); corrupción privada (C. P. artículo 250A); administración desleal (C. P. artículo 250B); abuso de condiciones de inferioridad (C. P. artículo 251); utilización indebida de información privilegiada en particulares (C. P. artículo 258); invasión de tierras o edificaciones (C. P. artículo 263); los delitos contenidos en el Título VII Bis, para la protección de la información y los datos, excepto los casos en los que la conducta recaiga sobre bienes o entidades del Estado; violación de derechos morales de autor (C. P. artículo 270); violación de derechos patrimoniales de autor y derechos conexos (C. P. artículo 271); violación a los mecanismos de protección de derechos de autor (C. P. artículo 272); falsedad en documento privado (C. P. artículos 289 y 290); usurpación de derechos de propiedad industrial y de derechos de obtenedores de variedades vegetales (C. P. artículo 306); uso legítimo de patentes (C. P. artículo 307); violación de reserva industrial y comercial (C. P. artículo 308); ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico (C. P. artículo 312).</p> <p>En caso de concurso entre las conductas punibles referidas en los numerales anteriores y aquellas a las que se les aplica el procedimiento ordinario, la actuación se registrará por este último.</p> <p><b>PARÁGRAFO</b> Este procedimiento aplicará también para todos los casos de flagrancia de los delitos contemplados en el presente artículo.</p>	<p>violencia intrafamiliar (C. P. artículo 229); inasistencia alimentaria (C. P. artículo 233) hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241); <del>numerales del 1 al 10</del> estafa (C. P. artículo 246); abuso de confianza (C. P. artículo 249); corrupción privada (C. P. artículo 250A); administración desleal (C. P. artículo 250B); abuso de condiciones de inferioridad (C. P. artículo 251); utilización indebida de información privilegiada en particulares (C. P. artículo 258); invasión de tierras o edificaciones (C. P. artículo 263); los delitos contenidos en el Título VII Bis, para la protección de la información y los datos, excepto los casos en los que la conducta recaiga sobre bienes o entidades del Estado; violación de derechos morales de autor (C. P. artículo 270); violación de derechos patrimoniales de autor y derechos conexos (C. P. artículo 271); violación a los mecanismos de protección de derechos de autor (C. P. artículo 272); falsedad en documento privado (C. P. artículos 289 y 290); usurpación de derechos de propiedad industrial y de derechos de obtenedores de variedades vegetales (C. P. artículo 306); uso legítimo de patentes (C. P. artículo 307); violación de reserva industrial y comercial (C. P. artículo 308); ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico (C. P. artículo 312).</p> <p>En caso de concurso entre las conductas punibles referidas en los numerales anteriores y aquellas a las que se les aplica el procedimiento ordinario, la actuación se registrará por este último.</p> <p><b>PARÁGRAFO</b> Este procedimiento aplicará también para todos los casos de flagrancia de los delitos contemplados en el presente artículo.</p>	<p><b>Ley 906/04</b></p> <p><b>PARÁGRAFO</b> 4o. Los términos</p> <p>Se adicionan los delitos de hurto (C.</p>
<p><b>Ley 906/04</b> <b>ARTÍCULO 320. Informe sobre medidas de aseguramiento.</b> El juez que profiera, modifique o revoque una medida de aseguramiento deberá informarlo a la Fiscalía General de la Nación y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la decisión. Tales datos serán registrados y almacenados en el sistema de información que para el efecto llevará la Fiscalía General de la Nación.</p> <p><b>La autoridad administrativa o judicial que modifique el lugar del cumplimiento de la medida de aseguramiento, impuesta deberá informar de manera inmediata a las autoridades que están conociendo del proceso.</b></p> <p><b>PARÁGRAFO</b> Incurrirá en falta disciplinaria el servidor público que omita o retarde las comunicaciones aludidas en el presente artículo.</p>	<p><b>carcelario.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 320. Informe sobre medidas de aseguramiento.</b> El juez que profiera, modifique o revoque una medida de aseguramiento deberá informar a la Fiscalía General de la Nación y a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la Policía Nacional de manera inmediata y al Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, a más tardar dentro de los cinco (5) días siguientes a la decisión. Tales datos serán registrados y almacenados en el sistema de información que para el efecto llevará la Fiscalía General de la Nación.</p> <p><b>La autoridad administrativa o judicial que modifique el lugar del cumplimiento de la medida de aseguramiento, impuesta deberá informar de manera inmediata a las autoridades que están conociendo del proceso.</b></p> <p><b>PARÁGRAFO</b> Incurrirá en falta disciplinaria el servidor público que omita o retarde las comunicaciones aludidas en el presente artículo.</p>	<p>Se actualiza el inciso 1º al eliminar el DAS, entidad extinta, y se precisa que es la DDJIN quien en este momento es la administradora de esa base de datos.</p> <p>Se adiciona el inciso 2o. y el párrafo para que los jueces de conocimiento puedan adelantar las respectivas audiencias y se limite aún más la posibilidad de libertad por vencimiento de términos atribuibles a la administración de justicia.</p> <p>Muchas veces las audiencias se caen porque no se logra la debida notificación y remisión del procesado al desconocerse el lugar en donde se encuentra privado de la libertad. Se reitera, es necesario contribuir a la judicatura para que puedan evacuar de manera efectiva todas las audiencias y, así, evitar un vencimiento de términos.</p>
<p><b>Ley 906/04</b> <b>ARTÍCULO 534. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 11 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente&gt; El procedimiento especial abreviado de que trata el presente título se aplicará a las siguientes conductas punibles:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las que requieren querrela para el inicio de la acción penal.</li> <li>Lesiones personales a las que hacen referencia los artículos 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118 y 120 del Código Penal; Actos de Discriminación (C. P. artículo 134A), Hostigamiento Aggravados (C. P. artículo 134C),</li> </ol>	<p><b>Ley 906/14</b> <b>ARTÍCULO 534. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> &lt;Artículo modificado por el artículo 23 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 11 del Decreto 207 de 2022-. El nuevo texto es el siguiente&gt; El procedimiento especial abreviado de que trata el presente título se aplicará a las siguientes conductas punibles:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Las que requieren querrela para el inicio de la acción penal.</li> <li>Lesiones personales a las que hacen referencia los artículos 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118 y 120 del Código Penal; Actos de Discriminación (C. P. artículo 134A), Hostigamiento Aggravados (C. P. artículo 134C),</li> </ol>	<p>Se eliminan lo relativo a que por el procedimiento abreviado sea exclusivamente el hurto agravado de los numerales del 1 a 10, para que se incluyan los 15 numerales que actualmente conforman el artículo 241 del Código Penal. Elo con miras a que todos los casos de hurto sean tramitados por el procedimiento abreviado, obteniendo una respuesta pronta, oportuna, eficaz y eficiente de la administración de justicia.</p> <p>El procedimiento abreviado une las audiencias de acusación y preparatoria de juicio oral, haciendo que el proceso dure menos. Así, las víctimas de los delitos de hurto tendrán una justicia real y material más pronta.</p>
<p><b>ARTÍCULO 548. CAUSALES DE LIBERTAD EN EL PROCEDIMIENTO PENAL ABREVIADO.</b> Artículo adicionado por el artículo 25 de la Ley 1826 de 2017. Rige a partir del 12 de julio de 2017. El nuevo texto es el siguiente: &gt; El término de las medidas de aseguramiento privativas de la libertad en el procedimiento abreviado no podrá exceder de ciento ochenta (180) días. La libertad del indiciado o acusado se cumplirá de inmediato y procederá en los siguientes eventos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Cuando se haya cumplido la pena según la determinación anticipada que para este efecto se haga.</li> <li>Cuando se haya decretado la prisión.</li> <li>Cuando se haya absuelto al acusado.</li> <li>Como consecuencia de la aplicación del principio de oportunidad.</li> <li>Como consecuencia de las cláusulas del acuerdo cuando haya sido aceptado por el Juez de Conocimiento.</li> <li>Cuando transcurridos setenta (70) días desde el traslado de la acusación no se haya iniciado la audiencia concentrada.</li> <li>Cuando transcurridos treinta (30) días desde la terminación de la audiencia concentrada no se haya iniciado la audiencia de juicio oral.</li> <li>Cuando transcurridos setenta y cinco (75) días desde el inicio del juicio oral no se haya corrido traslado de la sentencia.</li> </ol> <p><b>PARÁGRAFO</b> 1o. En los numerales 4 y 5 se restablecerán los términos cuando hubiere improbabación de la aceptación de cargos, de los preacuerdos o de la aplicación del principio de oportunidad.</p>	<p>dispuestos en este artículo se incrementarán por el mismo término inicial cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean dos o más procesados, o se trate de la investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011, o por hurto (C. P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241).</p>	<p>P. artículo 239); hurto calificado (C. P. artículo 240); hurto agravado (C. P. artículo 241) al párrafo 4o. con miras a que las víctimas tengan derecho a la verdad justicia y reparación. Al aumentar los términos de las causales de libertad, existirá menos posibilidad que los indicados que se encuentran con medida de aseguramiento privativa de la libertad queden libres por vencimiento de términos. Así se evitará que la sociedad se vea flagelada por aquellos reincidentes y, ante una posible sentencia condenatoria, se dé un cumplimiento efectivo la misma.</p>

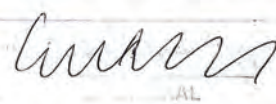
<p>PARÁGRAFO 2o. Cuando la audiencia no se haya podido iniciar o terminar por maniobras dilatorias del acusado o su defensor, no se contabilizarán dentro de los términos contenidos en este artículo, los días empleados en ellas.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Cuando la audiencia no se hubiere podido iniciar o terminar por causa razonable fundada en hechos externos y objetivos de fuerza mayor, ajenos al juez o a la administración de justicia, la audiencia se iniciará o reanudará cuando haya desaparecido dicha causa.</p> <p>PARÁGRAFO 4o. Los términos dispuestos en este artículo se incrementarán por el mismo término inicial cuando el proceso se surta ante la justicia penal especializada, o sean dos o más procesados, o se trate de la investigación o juicio de actos de corrupción de los que trata la Ley 1474 de 2011.</p>		
<p>Ley 599/2000 <b>Artículo 477:</b> El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.</p> <p>Si la conducta se realiza sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos; o sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegáficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la</p>	<p>Ley 599/2000 <b>Artículo 477:</b> El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de cuatro(4) a doce (12) años y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.</p> <p>Si la conducta se realiza sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos; o sobre elementos destinados a comunicaciones telefónicas, telegáficas, informáticas, telemáticas y satelitales, o a la</p>	<p>Se añaden las expresiones relativas a los teléfonos celulares y sus accesorios para que la comercialización y tenencia de esos elementos que fueron robados sea un calificante del delito de receptación</p>

<p>generación, transmisión, o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, la pena será de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de siete (7) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.</p> <p>Si la conducta recae sobre los siguientes productos o sus derivados: aceites comestibles, arroz, papa, cebolla, huevos, leche, azúcar, cacao, carne, ganado, aves vivas o en canal, licores, medicamentos, cigarrillos, aceites carburantes, vehículos, autopartes, calzado, marroquinería, confecciones, textiles, acero o cemento, en cuantía superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena imponible se aumentará hasta en la mitad.</p>	<p>generación, transmisión, o distribución de energía eléctrica y gas domiciliario, o a la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, o sobre dispositivos móviles, teléfonos inteligentes, accesorios de teléfonos inteligentes, computadores, partes de computadores, tabletas (táctil) la pena será de seis (6) a trece (13) años de prisión y multa de siete (7) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.</p> <p>Si la conducta recae sobre los siguientes productos o sus derivados: aceites comestibles, arroz, papa, cebolla, huevos, leche, azúcar, cacao, carne, ganado, aves vivas o en canal, licores, medicamentos, cigarrillos, aceites carburantes, vehículos, autopartes, calzado, marroquinería, confecciones, textiles, acero o cemento, en cuantía superior a cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, la pena imponible se aumentará hasta en la mitad.</p>	
<p>Cordialmente,</p>  <p><b>JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ</b> SENADOR PARTIDO ALIANZA VERDE</p>		

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 07 del mes 12 del año 2022

se radica en este despacho el proyecto de ley N° 266 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por M. S. JP Pulido Hernández

  
AL

**SECCIÓN DE LEYES**  
**SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES**

Bogotá D.C., 07 de diciembre de 2022

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.266/22 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN MATERIA PENAL Y DE PROCEDIMIENTO PENAL PARA LA LUCHA CONTRA EL HURTO Y LA INSEGURIDAD URBANA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ. La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General

**PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – DICIEMBRE 07 DE 2022**

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

**CÚMPLASE**

**EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE**

**SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Proyectó: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 1653 - Martes, 13 de diciembre de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

	<b>Págs.</b>
Proyecto de ley número 263 de 2022 Senado, por medio de la cual se regulan los productos de administración de nicotina y sin nicotina y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 265 de 2022 Senado, por la cual se autoriza a las entidades territoriales, la compra directa de tierras, de propiedad privada rural por venta voluntaria de sus propietarios, dentro de la política de subsidio integral de acceso a tierras para la población campesina, ganadera, trabajadores agrarios, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades negras e indígenas, población en condición de discapacidad, población de talla baja, vendedores ambulantes o informales, conductores, taxistas y/o mototaxistas, adulto mayor, población víctima del conflicto armado, campesinos afectados por calamidades públicas naturales sobrevivientes y se dictan otras disposiciones. ....	1 8
Proyecto de ley número 266 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas en materia penal y de procedimiento penal para la lucha contra el hurto y la inseguridad urbana.....	25