

CIRCULAR EXTERNA No.

PARA: Proveedores que directa o indirectamente ofrezcan, suministren, distribuyan o comercialicen cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento.

ASUNTO: Derogar la Circular Externa N.º 005 del 27 de enero de 2012 y la Circular Externa N.º 011 del 23 de marzo de 2012, modificar el numeral 2.1.2.4.1. del Capítulo Segundo del Título II y adicionar el numeral 2.1.2.4.2 al Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

1. OBJETO

Impartir instrucciones a las personas naturales y jurídicas que, de manera directa o indirecta, ofrezcan, suministren, distribuyan o comercialicen cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores, así como los dispositivos necesarios para su funcionamiento, para lograr la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor, en especial las relativas a la prohibición de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de este tipo de productos, la protección especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes y la prohibición de venta de productos de tabaco y sus derivados a menores de edad.

2. FUNDAMENTO LEGAL

2.1 Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para instruir sobre el asunto

El artículo 78 de la Constitución Política establece que la ley regulará el control de la calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

A su turno, los numerales 1 y 2 del artículo 59 de la Ley 1480 de 2011, consagran como facultades administrativas de esta Superintendencia, entre otras, velar por la observancia de las disposiciones contenidas en dicha ley, así como instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.

De igual manera, los numerales 17 y 55 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 prevén, dentro de las funciones de esta entidad, las de «(...) velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor (...)» e «(...) impartir instrucciones en materia de protección al consumidor (...)».

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 1335 de 2009¹, en el caso de los cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, la Superintendencia de Industria y Comercio es la autoridad encargada de la verificación y control del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 y siguientes de esa ley, una vez dichos productos se encuentren en el mercado nacional.

2.2 Prohibición de toda forma de promoción de productos de tabaco y sus derivados

Mediante la Ley 1109 de 2006 se aprobó el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco con el objeto de alinear la política interna a los estándares internacionales de salud e implementar medidas sobre publicidad, promoción, patrocinio, empaquetado y venta de productos de tabaco.

El artículo 1, ordinal c) de la citada ley define que, por publicidad y promoción del tabaco, «(...) se entiende toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial con el fin, el efecto o el posible efecto de promover directa o indirectamente un producto de tabaco o el uso de tabaco» y, por lo tanto, en el artículo 13 *ibidem* las partes reconocen «(...) que una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio reduciría el consumo de productos de tabaco».

A su turno, el numeral 12 del artículo 5 de la Ley 1480 de 2011 define la publicidad como «toda forma y contenido de comunicación que tenga como finalidad influir en las decisiones de consumo».

Ahora bien, en las directrices para la aplicación del artículo 13 del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control de Tabaco, adoptadas por la Conferencia de las Partes², reunida en la cuarta sesión plenaria del 22 de noviembre de 2008, se definió que «[l]a exhibición de productos de tabaco en puntos de venta es en sí misma una forma de publicidad y promoción. La exhibición de productos es un medio clave para promover productos de tabaco y el consumo de éstos, inclusive mediante la incitación a comprar productos de tabaco, creando la impresión de que el consumo de tabaco es socialmente aceptable, y haciendo más difícil que los consumidores de tabaco abandonen el hábito (...)». En consecuencia, se recomienda permitir únicamente «(...) una enumeración textual de los productos y sus respectivos precios, sin elementos promocionales (...)»³.

¹ La Ley 1335 de 2009 fue modificada por la Ley 2354 de 2024.

² El documento puede ser consultado en la dirección electrónica: <https://fctc.who.int/es/resources/publications/m/item/tobacco-advertising-promotion-and-sponsorship>

³ Al respecto, la directriz señala lo siguiente: «Para asegurarse de que los puntos de venta de productos de tabaco no tengan elementos promocionales, las Partes deberían prohibir absolutamente toda exhibición y visibilidad de productos de tabaco en los puntos de venta, incluidos los puntos de venta al por menor fijos y los vendedores ambulantes. Sólo se permitiría una enumeración textual de productos y sus respectivos precios, sin elementos promocionales».

En desarrollo de lo previsto en el Convenio Marco para el Control del Tabaco, los artículos 16 y 17 de la Ley 1335 de 2009 establecen la prohibición de las actividades de promoción y patrocinio de tabaco y sus derivados. Precisamente, al analizar la constitucionalidad de estas disposiciones relacionadas con la publicidad y promoción, la Corte Constitucional⁴ señaló lo siguiente:

El artículo 16 de la Ley 1395 presenta una cláusula amplia, la cual prohíbe *toda forma de promoción* de productos de tabaco y sus derivados [...]. La Corte constata que a pesar que el legislador no define qué debe entenderse por *promoción*, el estudio de los instrumentos internacionales suscritos por Colombia en materia de desincentivo al consumo de tabaco ofrece precisiones importantes sobre este concepto, que bien pueden operar como parámetros para la interpretación del precepto [...]. En ese sentido, se concluye que la prohibición contenida en el artículo 16 de la Ley analizada debe entenderse como una cláusula amplia, **que implica la prohibición total de la publicidad de productos de tabaco, en los términos comprendidos por el CMCT.**

Incluso, esta conclusión puede reafirmarse a través de un análisis textual del concepto. Promoción, de acuerdo con su acepción idiomática, refiere al “*conjunto de actividades cuyo objetivo es dar a conocer algo o incrementar sus ventas*” de lo que se infiere que el concepto cobija las distintas modalidades de mensaje publicitario. Por lo tanto, el uso por legislador de la expresión “*toda forma*” implica que se incluyen dentro de la conducta prohibida estas distintas modalidades [...].

En conclusión, la Corte considera que la interpretación que mejor describe el sentido jurídico propio del término *promoción* y aquella más acorde con el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano en materia de control de tabaco, es la de considerarla como **equivalente a la prohibición total de la publicidad de productos de tabaco y sus derivados, en los términos descritos en el CMCT.**

[Negrilla fuera de texto]

Por su parte, el artículo 34 de la misma ley dispone que es competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio hacer «la verificación y control» de lo establecido en el artículo 13 y siguientes, cuando los productos en cuestión se encuentren en el mercado nacional.

En desarrollo de las competencias atribuidas a la Superintendencia se expidieron las Circulares Externas 005 del 27 de enero de 2012 y 011 del 23 de marzo de 2012, por las cuales se adicionó el numeral 2.1.2.4.1 al Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, con el objeto de impartir instrucciones sobre la exhibición de productos de tabaco y sus derivados.

⁴ Sentencia C-830 de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Sin embargo, mediante Auto del 26 de julio de 2016⁵ el Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de los efectos de dichas circulares⁶. Entre los argumentos expuestos por dicha corporación se destacan los siguientes:

Por su parte, el artículo 16 de la ley 1335 de 2009, prohíbe “*toda forma de promoción de productos de tabaco y sus derivados*”. El alcance de dicha prohibición fue precisado en sentencia C- 830 de 2010 proferida por la Corte Constitucional (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), en el sentido de indicar que la misma debía entenderse en los términos (sic) establecidos en la directriz para la debida aplicación de lo dispuesto en el artículo 13 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, el cual entiende incluido dentro del concepto de promoción del tabaco, su exhibición y visibilidad en los establecimientos de comercio.

De lo anterior, se pone de presente que no asiste razón a la demandada cuando señala que no puede entenderse el concepto de exhibición dentro del de promoción comoquiera que la Corte Constitucional acogió la interpretación del término “*promoción*” acogida por el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco y su directriz, en donde dentro del término promoción se incluye la exhibición del producto por lo que mal podría la Superintendencia de Industria y Comercio regular el tema de la exhibición de los productos de tabaco, cuando conforme a la normativa nacional e internacional, la misma se encuentra prohibida conforme con los criterios anteriormente expuestos.

De otra parte, la Ley 2354 de 2024 modificó el alcance de las medidas de control previstas en la Ley 1335 de 2009, al extender su aplicación no solo a los productos de tabaco y sus derivados, sino también a los productos sucedáneos o imitadores y a los dispositivos necesarios para su funcionamiento. En ese sentido, el artículo 4 de la referida ley dispuso expresamente que «todas las medidas de control establecidas en la Ley 1335 de 2009 serán aplicables a los productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento», entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros⁷.

Aunado a lo anterior, se ha visto que, en Colombia el mercado de venta de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, mediante Auto del 26 de julio de 2016, Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. Radicación 110010324000 2014 00011 00.

⁶ Esta decisión quedó en firme mediante Auto del 17 de noviembre de 2017.

⁷ Artículo 1 de la Ley 1335 de 2009, modificado por el artículo 1 de la Ley 2354 de 2024: «**PARÁGRAFO 4º.** Para los efectos de la presente ley, cuando se utilicen las expresiones “tabaco”, “tabaco y sus derivados”, “productos de tabaco”, “productos de tabaco y sus derivados”, “cigarrillos, tabaco o sus derivados” o “productos de cigarrillo, tabaco y sus derivados”, se entenderá como “cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento; entre los que se encuentran los Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN), y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN), los Productos de Tabaco Calentado (PTC) y Productos de Nicotina Oral (PNO), entre otros».

para su funcionamiento ha venido integrando distintos medios para exhibir estos productos, tanto en las ventas presenciales como en aquellas realizadas a través del comercio electrónico. Esta cuestión resulta relevante para esta Superintendencia, por cuanto dichas prácticas contradicen la expresa prohibición de realizar publicidad y promoción de este tipo de productos, en la medida en que su exhibición constituye una forma de publicidad y promoción.

Esta problemática también ha sido objeto de atención en el ámbito internacional, donde distintos ordenamientos jurídicos han avanzado en la adopción de medidas orientadas a prohibir la exhibición visible de productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores tanto en puntos de venta físicos como en canales electrónicos⁸.

En ese contexto, y de conformidad con el marco normativo aplicable, la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco y sus derivados comprende necesariamente su exhibición. En consecuencia, resulta preciso actualizar las instrucciones y fijar los criterios para que se dé cabal cumplimiento a las restricciones sobre la publicidad y promoción de este tipo de productos.

2.3 Protección especial de los derechos de niños, niñas y adolescentes y prohibición de venta de productos de tabaco y sus derivados a menores de edad

El artículo 2 de la Ley 1335 de 2009, modificada por la Ley 2354 de 2024 establece la prohibición de vender cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento a menores de edad y que, en caso de duda, se solicite al comprador verificar que ha alcanzado la mayoría de edad.

En el parágrafo 1º de esta norma, de manera expresa, se le exige a los vendedores y expendedores de este tipo de productos «indicar bajo un anuncio claro y destacado al interior de su local, establecimiento o punto de venta la prohibición de la venta de productos de tabaco a menores de edad».

⁸ En el ámbito internacional, la *Tobacco Advertising and Promotion Act* de 2002 del Reino Unido, en su sección 7A, incluida mediante la sección 21 de la *Health Act* de 2009 establece la prohibición de exhibir en los puntos de venta físicos productos de tabaco y sus derivados. De igual forma, la *Tobacco and Vapes Act* de 2026 otorga facultades para regular la imposición de prohibiciones, requisitos o limitaciones a los vendedores en relación con la exhibición en punto de venta de productos de tabaco y sus derivados, productos de vapeo, productos herbales para fumar y productos con nicotina, así como también prohíbe su publicidad.

En Dinamarca, el § 18 del capítulo 7 de la Ley de Cigarrillos Electrónicos (LBK No. 1166 del 4 de noviembre de 2024) establece la prohibición de exhibición de cigarrillos electrónicos con y sin nicotina, así como de los equipos destinados a ser utilizados con estos productos en puntos de venta físicos y por internet.

Por su parte, la Ley del 21 de enero de 1977, relativa a la protección de la salud de los consumidores en lo que respecta a los productos alimenticios y los demás productos de Bélgica, dispone en su artículo 7, § 3, modificado por el artículo 4 de la Ley del 21 de marzo de 2024, que los productos de tabaco no podrán exhibirse en puntos de venta.

El numeral 5 del artículo 1 de la Ley 1480 de 2011 establece como principio general en materia de protección al consumidor «[l]a protección especial a los niños, niñas y adolescentes, en su calidad de consumidores, de acuerdo con lo establecido en el Código de la Infancia y la Adolescencia».

Así mismo, el artículo 52 de la misma ley establece que en las ventas realizadas mediante herramientas de comercio electrónico «el proveedor deberá tomar las medidas posibles para verificar la edad del consumidor [...]».

Con fundamento en las disposiciones y consideraciones señaladas y con el fin de garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, resulta necesario que la Superintendencia de Industria y Comercio imparta instrucciones en relación con la prohibición de venta de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, a menores de edad.

3 INSTRUCCIONES

De acuerdo con los fundamentos expuestos a continuación se dictan las siguientes instrucciones:

PRIMERA: Modificar el numeral 2.1.2.4.1. del Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, el cual quedará así:

2.1.2.4.1. Publicidad y promoción de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley 1109 de 2006, la Ley 1335 de 2009, la Ley 2354 de 2024, y las demás normas que las modifiquen o sustituyan, está prohibida la publicidad, promoción y patrocinio de los cigarrillos, productos de tabaco y sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento.

De conformidad con lo anterior, los establecimientos de comercio donde se comercialicen tales productos deberán observar lo siguiente:

- a) No se permitirá la exhibición al público de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento. En consecuencia, dichos productos deberán mantenerse completamente fuera de la vista, almacenados en espacios cerrados y no accesibles visualmente desde el exterior.
- b) No se permitirá el acceso directo del consumidor a cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, incluido el denominado «autoservicio» donde el consumidor los

escoge, toma y paga en la caja registradora, así como el uso de máquinas expendedoras o dispensadores mecánicos en los puntos de venta.

- c) En el caso de ventas realizadas mediante comercio electrónico, incluyendo redes sociales, plataformas digitales, sitios web, aplicaciones móviles, servicios de mensajería, o cualquier otra tecnología de información y comunicación no se podrán utilizar imágenes, gráficos, representaciones visuales ni recursos similares que sirvan como referencia del producto.

Parágrafo primero: En los puntos de venta físicos deberá utilizarse un listado para informar el precio de los productos, sin incluir imágenes, gráficos o cualquier otro elemento visual que permita su referencia o representación.

SEGUNDA: Adicionar el numeral 2.1.2.4.2 al Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio, el cual quedará así:

"2.1.2.4.2. Mecanismos para evitar la compra mediante comercio electrónico por parte de menores de edad de cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento y prevenir su consumo.

Está prohibida la venta de cigarrillos, productos de tabaco y sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, a menores de dieciocho (18) años.

De conformidad con lo anterior, en los comercios electrónicos destinados a la venta al público de tales productos, deberá implementarse medidas suficientes para verificar la edad de los consumidores, para lo cual el proveedor deberá asegurar, por lo menos, lo siguiente:

- a) Adoptar un sistema de doble verificación de mayoría de edad, en el que se pregunte al consumidor si es mayor de edad, su número de identificación y la fecha de nacimiento, de la siguiente forma:
 - i. Al momento de ingresar en la sección de productos como cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, entre otros, se deberá INCLUIR una alerta en el que se le pregunte al consumidor si es mayor de dieciocho (18) años, en caso de ser negativa su respuesta se deberá bloquear la sección e impedir su navegación frente a los productos mencionados. Por otra parte, de ser afirmativa, deberán habilitar unos campos donde se pueda incluir el número de documento de identidad y fecha de nacimiento.

- ii. Al momento del proceso de pago, se deberá INCORPORAR un sistema que permita cotejar la información ingresada en el momento inicial de ingreso a la sección de productos y previo a la selección de estos, con la información suministrada al momento del pago. Para dichos efectos, se deberán habilitar unos campos donde se pueda incluir el número de documento de identidad y fecha de nacimiento.
- b) Incluir leyendas en la publicación de los productos como cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, entre otros, con un texto que indique: «Solo para mayores de 18 años».
- c) Incluir una alerta en el proceso de pago, que indique que el usuario debe tener en cuenta que el domiciliario solo entregará el producto a un mayor de edad, previa la exhibición del documento de identidad.
- d) Incorporar filtros tecnológicos que impidan el registro, navegación y compra si el usuario declara una edad inferior a 18 años; de forma que la página sea bloqueada respecto de la sección de productos como cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, entre otros.
- e) Diseñar un protocolo de verificación y control del cumplimiento de las medidas para la protección de los niños, niñas y adolescentes en comercio electrónico, respecto del momento de la entrega a domicilio de productos como cigarrillos, productos de tabaco, sus derivados, sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento, entre otros. En dicho protocolo se debe establecer como mínimo lo siguiente:
 - i. Una política de entrega donde se deberá exigir de manera obligatoria la presentación del documento de identidad al momento de recibir el producto, de forma que se pueda contrastar el número de documento diligenciado en el comercio electrónico con el presentado al momento de recibir el producto.
 - ii. El paso a seguir en caso de que no se exhiba el documento de identificación que corresponda a una persona mayor de edad.
 - iii. Una constancia por algún medio idóneo, en los siguientes términos: “Yo _____, mayor de edad, identificado(a) con _____ número _____, recibo el producto _____, el día ____/____/____”.
 - iv. Un canal de comunicación con el domiciliario, que le permita a éste, informar de manera expedita, en caso de evidenciar que es un menor de edad.

Para efectos de lo anterior, se deberá suministrar un insumo dirigido a los domiciliarios (propios y/o tercerizados), en el que se les informe sobre el protocolo con los mínimos mencionados.

4 DEROGATORIAS Y VIGENCIAS

La presente circular rige a partir del mes siguiente a su publicación en el Diario Oficial, deroga las Circulares Externas No. 005 del 27 de enero 2012 y No. 011 del 23 de marzo de 2012, modifica el numeral 2.1.2.4.1. y adiciona el numeral 2.1.2.4.2. del Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Atentamente,

CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO
Superintendente de Industria y Comercio

Elaboró: AMTC
Revisó: MCRG/NBR/JFG/AMG/ABM