

»» LIBERTAD PARA ELEGIR

# VAPEO Y REDUCCIÓN

DE DAÑOS EN COLOMBIA

Alcances y límites

Octubre 2022

# Contenido

<b>Abreviaturas.....</b>	<b>4</b>
<b>Resumen.....</b>	<b>5</b>
<b>Abstract.....</b>	<b>6</b>
<b>Vapeo y Reducción de Daños en Colombia: Alcances y Límites..</b>	<b>8</b>
<b>1. Efectividad de la Reducción de daños frente al prohibicionismo convencional.....</b>	<b>8</b>
a. Regulación internacional.....	8
b. Desarrollo legislativo en Colombia.....	10
i. Política en salud y reducción de daño desde el gobierno...	11
ii. Prohibición y reducción de daño desde la legislación .....	13
<b>2. Impactos de la regulación y efectos alternativos de la reducción de daños.....</b>	<b>16</b>
<b>3. Industria del vapeo en Colombia .....</b>	<b>18</b>
a. Oferentes y demandantes .....	18
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>22</b>
<b>5. Referencias.....</b>	<b>24</b>

# Tablas

## **Tabla 1.**

Intervenciones generales recomendadas por la OMS..... **9**

## **Tabla 2.**

Iniciativas legislativas con enfoque de *Harm reduction* o similares en Congreso de la República de Colombia. *Stakeholders: leaders leaders and opponents* ..... **14**

## **Tabla 3.**

Productores y marcas reconocidas del mercado de vapeo en Colombia ..... **19**

## **Table 4.**

Prevalencia del consume de cigarillos electrónicos. En miles de personas ..... **20**

## **Table 5.**

Edad de inicio en el consumo de cigarillos electrónicos en Colombia ..... **22**

## Abreviaturas

<b>ASOVAPE</b>	Asociación Colombiana de Vapeadores.
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística De Colombia.
<b>ANDS</b>	Alternative Delivery Products.
<b>IQOS</b>	I Quit Ordinary Smoking.
<b>WHO</b>	World Health Organization.
<b>CMCT</b>	Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la OMS.
<b>COP</b>	Conferencia de las Partes.
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization
<b>PTC</b>	Productos de Tabaco Calentado.
<b>SEAN</b>	Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina.
<b>SSSN</b>	Sistemas Similares Sin Nicotina.

## ICP POLICY PAPER

**Vapeo y Reducción de Daños en Colombia: alcances y límites***Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, Colombia**Katherine Flórez\****Resumen**

La doctrina de la Harm Reduction busca reducir de los efectos negativos del consumo de sustancias nocivas para la salud sin incurrir en medidas prohibicionistas. Transciende la dicotomía legalización o prohibición y propende reducir sus costos intencionados y no intencionados (Erickson, 1995; Lenton & Midford, 1996, Ritter & Cameron, 2006; Saydlowski, 2022). Económicamente presenta una alternativa al control represivo ineficaz en materia de reducción del daño social del consumo.

A pesar de su probada ineficacia los policy makers insisten en el control represivo del problema. Por un lado, la intervención en la oferta mediante el prohibicionismo, la restricción al comercio, el control de precios, impuestos al productor o el control de cantidades. Por otro lado, intervenciones hostiles frente al consumidor con impuestos, programas coactivos de abstinencia, de desintoxicación, Terapias por Reemplazo de Nicotina (TRN), subsidios o gratuidad de Alternative Delivery Products-ANDS, evidencian altos costos administrativos, burocráticos y políticos comparados con baja efectividad y la creación de mercados negros comprobada en varios países (Hall & Gartner 2(014) y O'leary y Polosa (2020).

En contraposición el Harm Reduction mediante información, campañas sobre efectos, buenas prácticas de consumo, nudges y tecnologías disruptivas como cigarrillos electrónicos ha mostrado una relación costo beneficio favorable sin sacrificar las libertades humanas expresadas en mercados voluntarios (Kuwabara, 2021; Sanit,

---

\* Dr. Katherine Flórez is a professor and researcher of law and economics at ICP Colombia. During the last decade, her investigations have focused on the Colombian armed conflict, criminology, and the economic impact of public politics. Her publications include two books and at least 15 articles in prestigious academic journals on policy impact assessment.

2002; Warner, 2020). Los cigarrillos electrónicos han demostrado efectividad y mejoras en la salud en países como Suecia/ Escandinavia (Kozlowski & Abrams, 2016; Sapru et al., 2020), Estados Unidos (Sapru et al., 2020, Polosa et al., 2017), Colombia (The Lancet, 2021) han comprobado los beneficios en individuos que fumaban previamente.

Entre los beneficios en la salud se han documentado la mejora en la resistencia de los usuarios, mejor capacidad pulmonar y disminución de tos derivado del humo del cigarrillo y, en casos de individuos con comorbilidades, mejora los síntomas del EPOC y el Asma. Fortalecer la soberanía del consumidor en el mercado mediante herramientas informativas fortalece la visión de que es el individuo libre el mejor *Previsor o el más racional del daño potencial, el cheapest cost avoider de los riesgos en el consumo de sustancias nocivas*. Es la medida que, aunque menos interventora si es más sostenible y económicamente eficiente.

**Palabras clave.** Reducción de daño, vaping, salud pública.

**Classification JEL.** D02, D04, D78, I18

## Vaping and Harm Reduction in Colombia: Scope and Limits

### Abstract

The Harm Reduction doctrine seeks the reduction of the negative effects of the consumption of harmful substances for the health without falling into prohibitionist measures. It transcends the dichotomy legalization or prohibition and tend to reduce the intended and non-intended costs (Erickson, 1995; Lenton & Midford, 1996, Ritter & Cameron, 2006; Saydlowski, 2022). The Harm Reduction presents an alternative to an inefficient control in terms of reduction of the social damage caused by consumption.

Despite its proven ineffectiveness, policymakers insist on repressive control of the problem. On the one hand, the intervention in supply through prohibition, trade restrictions, price control, producer taxes, or quantity control. On the other hand, hostile interventions against the consumer with taxes, coercive abstinence programs, detoxification, Nicotine Replacement Therapy (NRT), subsidies, show high administrative, bureaucratic, and political costs compared to low effectiveness and

the creation of black markets proven in several countries (Hall & Gartner 2(014) and O'leary and Polosa (2020).

In contrast, Harm Reduction through information, campaigns on effects, good consumption practices, nudges, and disruptive technologies such as electronic cigarettes have shown a favorable cost-benefit ratio without sacrificing human freedoms expressed in voluntary markets (Kuwabara, 2021; Sanit, 2002; Warner, 2020). Electronic cigarettes have shown effectiveness and health improvements in countries such as Sweden/Scandinavia (Kozłowski & Abrams, 2016; Sapru et al., 2020), the United States (Sapru et al., 2020, Polosa et al., 2017), among others included Colombia (The Lancet, 2021).

Among the health benefits documented the improvement in the resistance of the users, better lung capacity and reduction of cough derived from cigarette smoke and, in cases of individuals with comorbidities, it improves the symptoms of COPD and Asthma. Strengthening the sovereignty of the consumer in the market through informative tools reinforces the vision that the free individual is the best farsighted or the most rational one of potential harm, the cheapest cost avoider of the risks in the consumption of harmful substances. It is the measure that, although less intervening, is more sustainable and economically efficient.

**Keywords.** Harm Reduction, vaping, public health.

**Classification JEL.** D02, D04, D78, I18

## Vapeo y Reducción de Daños en Colombia: alcances y límites

### 1. Efectividad de la Reducción de daños frente al prohibicionismo convencional

#### a. Regulación internacional

A partir del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS, 2005) se generó una política y unos lineamientos globales en contra el consumo (demanda) y la producción (oferta) de tabaco. Estos mandatos fueron acogidos por la mayoría de los países parte, 168 de los 193 miembros. A partir de la gobernanza global se hizo explícita la necesidad de los Estados de informar y proteger frente a la ciudadanía de la “naturaleza adictiva y la amenaza mortal del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco” (Art. 4).

La Asamblea de la OMS decidió entonces al menos dos tipos de intervenciones frente al tabaco, unas contra la demanda y otras frente a la oferta. Frente a la demanda supuso intervenciones clásicas como los impuestos, la regulación de precios y contemporáneamente aceptadas como el suministro de información, advertencia de riesgos y posibles daños. Frente a la oferta recomendó medidas contra el contrabando, prohibiciones contra el expendio y venta libre y especialmente por parte de menores de edad y finalmente, recomendó subsidios a la producción de actividades y mercancías alternativas como modo de desincentivar la oferta de tabaco mundial.

Aunque el Convenio se enfocó al control del humo y la contaminación originados por la combustión del tabaco, en posteriores Conferencia de las Partes (COP) la OMS ha insistido en extender el tratamiento dado al tabaco a demás productos afines que además incluyen sustancias como la nicotina y otras psicoactivas. En este marco el desarrollo normativo en cada país ha ido incorporando controles más allá de la combustión y la sustancia del tabaco en sí mismo, trascendiendo a las variaciones que promueven la investigación y el desarrollo de productos alrededor del tabaco. Por ejemplo, hoy es más explícito en varios países el control sobre la adicción a la nicotina y a sustancias activas en los cigarrillos y dispositivos tipo cigarrillo electrónico sean estos Productos de Tabaco Calentado (PTC), Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) o Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN).



**Tabla 1. Intervenciones generales recomendadas por la OMS**

Medidas contra la oferta de tabaco	Medidas contra la demanda de tabaco
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Comercio ilícito (Art. 15).</li> <li>ii. Ventas a menores y por menores (Art. 16).</li> <li>iii. Apoyo a actividades alternativas (Art. 17).</li> <li>iv. Espacios libres de humo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Control de Precios (Art. 6).</li> <li>ii. Establecimiento de impuestos (Art. 6).</li> <li>iii. Medidas no relacionadas con los precios (Art. 7): Información, empaquetado <i>neutro</i> y etiquetado (art. 10 y 11), control de externalidades (arts. 8 y 9), regulación del contenido, regulación para la protección del medio ambiente (art. 18), educación (art. 12) y publicidad (art. 13).</li> </ul>

En esta esfera, varios países han aumentado sus esfuerzos intervencionistas para reducir los daños ocasionados por el consumo de tabaco (OMS, 2021, 2017) incluso complementando o haciendo el tránsito desde medidas prohibicionistas hasta medidas contemporáneas garantes de salud, pero también de libertades de elección. Entre ellos se destacan los casos de Australia, Francia, Irlanda, United Kingdom, Brasil y Turquía. Brasil y Turquía han sido los únicos países que han implementado integralmente todas las medidas del Convenio Marco, teniendo como consecuencia un avance sostenido en la disminución de los consumidores de tabaco y nicotina. Se destaca que Brasil es el país de América Latina que más ha reducido el consumo y que Turquía es uno de los primeros en el mundo en regular el consumo (FAO, 2020).

Asimismo, países como Noruega y Hungría han venido elaborando leyes para implementar el empaquetado neutro, sin embargo, este no ha avanzado, producto de

<sup>1</sup> Entre los lineamientos para la aplicación del Art. 11., se destacan la obligatoriedad de eliminar los efectos de la publicidad o la promoción en el empaque de productos de tabaco: *“Las Partes deben considerar adoptar medidas para restringir o prohibir el uso de logotipos, colores, imágenes de marca o información promocional en empaques, con excepción de nombres de marcas y productos que se muestran en un color y estilo de fuente estándar neutros (empaquetado neutro). Esto puede aumentar la notoriedad y la eficacia de las advertencias y los mensajes sanitarios, evitar que el empaque desvíe la atención de estos y abordar las técnicas de diseño de empaques de la industria que pueden sugerir que algunos productos son menos dañinos que otros”*.

los bajos incentivos para adelantar estos procesos. Adicionalmente, Singapur realizó una consulta pública para establecer este empaquetado. Sudáfrica y Turquía, han indicado su intención de aplicar medidas similares o bien, se encuentran en la elaboración de políticas sobre reducción de riesgos y daños, al no contar con una normatividad clara en la materia.

Si bien Colombia puede demostrar su avance en la regulación del tabaco con medidas tanto clásicas como contemporáneas, como información o empaquetado neutro; aún son incipientes las medidas frente a otros dispositivos de consumo de sustancias como los cigarrillos electrónicos. La insipiente no responde a falta de iniciativas sino a su oportunidad y logro de consensos en el Congreso de la República como veremos en el siguiente epígrafe.

## **b. Desarrollo legislativo en Colombia**

El marco normativo en Colombia, relacionado con el tabaco, nicotina y sus derivados, ratifica lo contenido en el Convenio OMS mediante la Ley 1109/2006 y desarrolla sus recomendaciones especialmente en dos elementos que dieron origen a la posterior Ley 1335/2009:

1. Medidas contra la oferta
  - Prohibición de venta en menores de edad: mediante sanciones y obligaciones para los vendedores y expendedores de productos relacionados con el tabaco y nicotina, para evitar que la población menor de 18 años adquiera los productos.
  - Prohibición de venta en ciertos espacios (espacios libres de humo).
  
2. Medidas contra la demanda
  - Publicidad: mediante prohibiciones para medios de comunicación y publicidad en general en los productos derivados del tabaco y la nicotina.
  - Empaquetado neutro.
  - Impuestos para la reducción del uso y consumo de tabaco: creación de impuestos sobre el precio de los productos y generen incentivos negativos para reducir el consumo de tabaco y nicotina.

- Prohibición de consumo en ciertos recintos llamados espacios libres de humo.

En la opinión pública se interpretó como una ley de tinte no-prohibicionista sino de protección al consumidor y al no consumidor frente a los efectos nocivos que genera el consumo del tabaco, de nicotina y demás sustancias, así como la exposición al humo (Rivera y Niño, 2009).

### **i. Política en salud y reducción de daño desde el gobierno**

Ahora bien, aunque en la Ley 1335/2009 como en la Resolución 1841 de 2013 'Plan Decenal de Salud Pública' del Gobierno Santos, así como la Resolución Número 1035 de 2022 del Gobierno Duque, contemplan medidas relacionadas con la prevención y reducción en el consumo de tabaco y nicotina, aunque hasta el momento ninguna de estas medidas normativas, contempla vaporizadores y/o vapeadores explícitamente y tampoco una regulación expresa. Sin embargo, la última Resolución que mejora el contenido de la pasada Resolución 089/2019 si contemplan un enfoque distinto que integra abiertamente la reducción de daños que merece su reconocimiento a continuación.

La Resolución 1035/2022 'Por la cual se adopta el Plan Decenal de Salud Pública 2022 - 2031 con sus capítulos diferenciales', estableció una ruta para la salud pública, en específico para las comunidades indígenas, víctimas del conflicto armado, pueblo Rrom y población afrocolombiana, raizal y palenquera sin que hasta el momento en nuevo Gobierno Petro se pronuncie sobre su continuidad. No obstante, la Resolución 1035, contiene un Eje Estratégico, orientado a la Gestión Integral de Riesgos en Salud Pública, mediante el cual se retoman aspectos del Plan Decenal 2012 - 2021 en lo relativo con la anticipación, prevención, medición, evaluación y paliación de Enfermedades No Transmisibles. En este sentido el Eje estratégico 4 establece la orden de realizar periódicamente la *Gestión Integral de Riesgos en Salud Pública*: "Los riesgos están siempre presentes por lo que su reconocimiento, caracterización e intervención son prioritarios en salud pública, con el propósito de prevenirlos, mitigarlos y superarlos. Pero también desde un enfoque de reducción de riesgos y daños con la intención de velar por la funcionalidad y la calidad de vida de quienes

conscientemente asumen el riesgo individual como forma legítima de vivir sus vidas” (2022, p., 141).

Uno de los elementos orientadores dentro de este eje es desarrollar un enfoque de reducción de riesgos y daños para el manejo integral del consumo de sustancias psicoactivas. Evidenciado una política de apropiación de un enfoque de reducción de riesgos y daños para el manejo integral del consumo de sustancias psicoactivas acorde con una mirada diferencial, así como posibilidad de prevenir riesgos y daños del consumo, mejorar la funcionalidad y calidad de vida de las personas, y reducir el estigma y discriminación hacia ellas, gestionando y mitigando los posibles riesgos para la salud derivados del consumo.

Estos elementos resultan novedosos en la perspectiva que desde el Estado Colombiano se asume en relación con el uso de sustancias que pueden resultar nocivas para la salud. En primer lugar, se asume la posibilidad de que los individuos contemplen riesgos relacionados con el consumo de sustancias como el tabaco y la nicotina, pero al tiempo, se contemplan medidas en materia de salud pública para mitigar los posibles efectos tanto a nivel individual como colectivo sobre la decisión y riesgo que se asumen. En segundo lugar, contempla el dinamismo y la posibilidad de que nuevos elementos y/o riesgos surjan, por lo que plantea una aproximación a los riesgos que, de manera interdisciplinaria, aborda las distintas causas de consumo como también de prevalencia en algunas sustancias, permitiendo un enfoque que responda con mayor asertividad a las necesidades de consumidores y no consumidores.

Sobre este aspecto, se contemplan aspectos culturales y de tipo social que pueden influir en la adopción de riesgos por parte de los individuos, sobre lo cual, en la Resolución 1035/2022, se establece el papel interventor del Estado que comprende las motivaciones para el inicio y prevalencia del consumo, por lo que supone que su papel debe ser el de i) atender riesgos individuales en materia de consumo; ii) diseñar e implementar estrategias, desde el respeto por la autonomía individual, para generar transformaciones en las motivaciones y hábitos de consumo de las personas.

Sobre este último aspecto, resulta novedoso que la Resolución en mención, entiende la necesidad de entender a los consumidores de distintas sustancias, en este caso el

tabaco y nicotina en conjunto. Afirma que las decisiones en materia de riesgos, *‘No son decisiones aisladas, sino que se dan en contextos, oportunidades, intereses de distintos órdenes, dinámicas y prácticas sociales’* (Ministerio de Salud, 2022, p., 41) que se deben seguir e intervenir.

Así, se proyecta una visión en materia de gestión de riesgos y daños, con una revisión y sensibilidad frente a distintos factores sociales, culturales que condicionan el consumo llevando a que la reducción de riesgos y daños no recaiga únicamente en medidas de tipo restrictivo sino que permita el reconocimiento, caracterización e intervención para consumidores en el nivel individual y colectivo, en donde se incluye lo relacionado con atención tanto individual como colectiva a los retos en materia de reducción de riesgos y daños.

## **ii. Prohibición y reducción de daños desde la legislación**

El cambio en los gustos y preferencias frente al consumo de tabaco que se han desarrollado como dispositivos electrónicos han supuesto para el legislador colombiano la necesidad de un marco regulatorio específico que contemple las necesidades particulares para estos dispositivos, en materia de prevención para no fumadores como también lo relacionado con publicidad e impuestos.

La normatividad colombiana sobre tabaco ha estado centrada en tres pilares, mediante los cuales se ha atendido al mercado del tabaco y la nicotina:

1. Prohibir la venta a menores de edad de dispositivos que contengan nicotina y sus derivados
2. Diseñar políticas públicas en materia de prevención de consumo de tabaco.
3. Reducción de riesgos y daños asociados para establecer tratamientos que sirvan como alternativa al consumo de nicotina y sus derivados.
4. Prohibir consumo en ciertos espacios.

Sin embargo, en ninguna de ellas se atiende de manera directa la reducción de riesgos y daños con los productos libres de combustión (cigarrillos electrónicos, vaporizadores, snus). Estos al aparecer recientemente en el mercado global, han

llevado a que los esfuerzos normativos, como la ley 1335, queden desactualizados frente a nuevas tecnologías que aparecen como sustitutos o complementos de los cigarrillos y los elementos de consumo tradicional.

Esto ha llevado a que, desde el Congreso, se haya leído la necesidad de impulsar una reglamentación específica para estos nuevos dispositivos, con el fin de prevenir que puedan ser adquiridos por parte de menores de edad, al tiempo que se generan medidas de prevención para nuevos consumidores y elementos para la reducción del consumo en adultos que ya hacen uso de productos libres de combustión.

Aunque en Colombia desde el año 2011 se han presentado variadas iniciativas legislativas que regulan el fenómeno emergente, estas no han avanzado en su trámite en el Congreso hasta la actualidad. La falta de acuerdos frente al contenido y la forma de la regulación ha llevado a que el Congreso no avance en medidas o se encuentre en discusión de nuevas propuestas tal como se relacionan en la tabla 2.

**Tabla 2. Iniciativas legislativas con enfoque de Harm reduction o similares en Congreso de Colombia. Stakeholders: leaders and opponents**

Partido político	Ponente	Objetivo de la intervención	Año de radicación	Enfoque	Tipo de intervención
Partido Alianza verde	Mauricio Toro	Regulación de la sustancia contenida y no regulación sobre el dispositivo electrónico.	2020	Oferta y demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regular del <b>volumen</b> de nicotina en dispositivo.</li> <li>Regular información: advertencia en <b>empaquetado</b>: “<i>contiene nicotina, es adictivo y puede ser nocivo para la salud...</i>”</li> <li><b>Prohibir</b> venta a menores de edad”.</li> </ul>
Partido Alianza verde	Neyla Ruíz	Regulares dispositivos electrónicos. Medidas de prevención a no fumadores.	2019	Oferta y demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Prohibir</b> venta a menores.</li> <li><b>Prohibir</b> uso en espacios cerrados de uso común.</li> <li>Regular información: advertencia en <b>empaquetado</b>.</li> </ul>

Vapeo y Reducción de Daños en Colombia

<p><b>Partido de la U</b></p>	<p>José D. Name</p>	<p>Establecer que los vaporizadores y cigarrillos electrónicos, deben estar sujetos a las disposiciones normativas existentes para el tabaco y cigarrillos, establecidas en la ley 1335/ 2009.</p>	<p>2018</p>	<p>Oferta</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prohibir</b> venta a menores.</li> <li>• <b>Prohibir</b> uso en espacios cerrados de uso común.</li> </ul> <p>Regular información: advertencia en <b>empaquetado.</b></p>
<p><b>Partido liberal, Polo democrático, Partido de la U, Partido Alianza Verde,</b></p>	<p>José L. Pérez, Wilson Arias, Jorge Tamayo, José D. Name, Faber Muñoz, Norma Hurtado, Mauricio Toro, Katherine Miranda, Jorge Londoño, Juan L. Castro.</p>	<p>Establecer medidas para la prevención en el uso y consumo de tabacos, incluyendo a los vaporizadores, a través del aumento de precios al consumidor.</p>	<p>2020</p>	<p>Oferta y demanda</p>	<p>Controlar <b>precios.</b></p>
<p><b>Partido Conservador</b></p>	<p>Armando Zabaraín</p>	<p>Actualizar el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco y crea un impuesto de consumo para vaporizadores y vapeadores</p>	<p>2020</p>	<p>Demanda</p>	<p>Establecer <b>impuestos sobre el consumo.</b></p>
<p><b>Polo, Decentes y Alianza verde.</b></p>	<p>Wilson Arias, Mauricio Toro, Katherine Miranda,</p>	<p>Establece medidas de tipo fiscal para desincentivar el consumo de</p>	<p>2020</p>	<p>Oferta y demanda</p>	<p>Establecer <b>impuestos sobre el consumo.</b></p>

	María José Pizarro	cigarrillos, tabaco y sus derivados. No contempla cigarrillos electrónicos. Modifica ley 223/1995			
<b>Partido Comunes</b>	Julián Gallo, Germán Gómez, Pedro García, Pablo Catatumbo.	Establecer principios que orientan la calidad del aire dirigidos a la prevención y reducción de la contaminación con el fin de garantizar un ambiente sano, así como evitar o minimizar los riesgos o daños.	2022	Oferta y demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Regular externalidades</b> (sin intervención específica)</li> </ul>
<b>Partido Alianza verde</b>	Cathy Juvinao	Modificar la Ley 1335/2009 para homologar y renovar regulación que incluya dispositivos electrónicos.	2022	Oferta y demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Prohibir</b> venta a menores.</li> <li>• <b>Prohibir</b> uso en espacios cerrados de uso común.</li> </ul> Regular información: advertencia en <b>empaquetado.</b>

**Fuente:** Realización propia basada en Seguimiento realizado por Observatorio Legislativo ICP Colombia (2022)

Merece destacar que el último proyecto de ley establece ensanchar y extender la regulación dispuesta en la ley 1335/2009 hacia los dispositivos electrónicos o sustitutos que puedan aparecer. Confiando el cambio desde el art. 1 incorporando en el ámbito de aplicación a todos los *“sucedáneos o imitadores y los dispositivos necesarios para su funcionamiento”* y extendiendo todas las regulaciones sobre prohibiciones, etiquetado, información y modos de consumo a todo tipo de dispositivos.

## 2. Impactos de la regulación y efectos alternativos de la reducción de daños.

En contraposición a las intervenciones prohibitivas e intervenciones económicas (controles de precios o impuestos), el enfoque de Harm Reduction mediante



información, control de publicidad, control de promoción, campañas mediáticas sobre efectos, buenas prácticas de consumo, *nudges* ha disminuido de manera más efectiva y ética el daño ocasionado por el consumo de sustancias adictivas. Incluso el enfoque de harm reduction se plasma en alternativas de consumo menos dañinas o que progresivamente eliminen riesgos.

En este sentido, tecnologías disruptivas sustitutas como cigarrillos electrónicos ha mostrado una relación costo beneficio favorable entre el daño individual/social del consumo versus el beneficio individual del consumidor y de la empresa productora. Expertos califican a los cigarrillos electrónicos como un mecanismo realista que mejora la situación del consumidor, sin sacrificar las libertades humanas, mercados voluntarios (Kuwabara, 2021; Sanit, 2002; Warner, 2020), ni someter a crueles tratamientos para dejar a un lado adicciones.

Medidas tradicionales como el establecimiento o el aumento de impuestos usualmente no generan el resultado esperado e incluso generan daños colaterales que empeoran el problema. Por ejemplo, los impuestos piguvianos consiguen aumentar los precios, pero en este tipo de productos que generan adicción, dependencia o hábito, los individuos consumidores no están dispuestos a cambiar sus preferencias fácilmente a corto plazo, mientras que si están dispuestos a pagar más dinero para continuar con sus patrones de consumo habituales (Gravely et. al, 2017; O'leary & Polosa, 2020). Así que en principio los impuestos pueden disuadir comportamientos del consumidor, siempre y cuando sean bienes normales.

Esta reacción es propia del concepto de elasticidad-precio de la demanda, según el cual existen variaciones en los precios de algunos bienes que generan sensibilidad y por tanto, cambios inversamente proporcionales en la cantidad demandada, mientras que otros bienes no suceden y si sucede su efecto es mínimo. Incluso existen bienes que, ante un aumento de precio en vez de disminuir, la cantidad demandada aumenta. Los cigarrillos, derivados del tabaco y sustitutos tienden a tener una demanda rígida que difícil de transformar con cambios en los precios.

Ahora bien, incluso suponiendo que una variación de precios, por incremento de impuestos *ad valorem*, encontramos que el efecto sería diferencial según ingreso y los sustitutos alternativos. Por ejemplo, personas de altos ingresos mostrarían un

comportamiento inelástico frente al incremento y personas con bajos ingresos uno menos inelástico. Sin embargo, si las personas de bajos ingresos encuentran un bien sustituto con precio favorable seguramente reemplazarán sus demandas de cigarrillos electrónicos por cigarrillos de combustión empeorando el efecto sobre la salud. Esta medida ejercería un retroceso en el uso de dispositivos menos dañinos para la salud.

Los cigarrillos electrónicos han demostrado efectividad y mejoras en la salud en países como Suecia/ Escandinavia (Kozlowski & Abrams, 2016; Sapru et al., 2020), Estados Unidos (Sapru et al., 2020, Polosa et al., 2017), Colombia (The Lancet, 2021). En ellos se ha comprobado mejoras en salud en individuos que fumaban tabaco previamente. Entre los beneficios en la salud se han documentado la mejora en la resistencia de los usuarios, mejor capacidad pulmonar y disminución de tos derivado del humo del cigarrillo y, en casos de individuos con comorbilidades, mejora los síntomas del EPOC y el Asma.

Fortalecer la soberanía del consumidor en el mercado mediante herramientas informativas fortalece la visión de que es el individuo libre el mejor *Previsor o el más racional del daño potencial, el cheapest cost avoider de los riesgos en el consumo de sustancias nocivas*. Es la medida que, aunque menos interventora si es más sostenible y económicamente eficiente.

### **3. Industria del vapeo en Colombia**

#### **a. Oferentes y demandantes**

La industria alrededor del tabaco ha creado nuevos productos que superan en calidad al cigarrillo tradicional. Se destacan los PTC y los cigarrillos electrónicos vaporizadores personales (e-cigarettes, e-cigs, e-hookahs, mods, plumas de vapor o sistemas de tanque) (MinSalud, 2019, 1). Los PTC imitan la acción de fumar cigarrillos, pero mediante un dispositivo que calienta tabaco mediante baterías (OMS, 2019), sin generar combustión (OMS, 2020). Asimismo, los cigarrillos electrónicos se caracterizan entre Sistemas Electrónicos de Administración de Nicotina (SEAN) y Sistemas Similares Sin Nicotina (SSSN). La diferencia entre estos dos es que los primeros contienen nicotina y los segundos no.

Los PTC y los SEAN, a pesar de contener las sustancias no corresponden a un homólogo del cigarrillo tradicional, no tiene combustión, ni la misma densidad, ni causa los mismos efectos y daños sobre el organismo, por estas razones las autoridades no han llegado a consensos que permitan extender deliberadamente los controles que se aplican al tabaco, la simple extensión de la regulación anterior no sería precisa.

La oferta de vapeadores y diferentes tipologías de cigarrillos electrónicos está dominada por la producción China y de empresas multinacionales tradicionalmente dedicadas al negocio del tabaco. Los dispositivos son importados bajo la partida arancelaria “*Demás máquinas y aparatos eléctricos con función propia*” de manera legal, también se especula que existe un importante mercado ilegal vía contrabando (Rico y Velázquez, 2022) así como también un sector artesanal que se produce de manera informal y se distribuye de manera espontánea en diferentes eventos y recintos. Recientemente Colombia también ha incursionado en la producción legal de vapeadores incluso mponiendo sello autóctono con aromas típicos de las regiones colombianas, por ejemplo, “Sandunga, Mangocha, Eche coco y Dembow” (Palenke Ejuice, 2020, sitio web). De manera que es incierta la cantidad total de stock y flujos que se producen y se comercializan en el país.

La importación genera una importante cadena de valor especializada en tiendas de distribución “vape shops”, tiendas online, supermercados, en puntos comerciales asignados por las firmas, e incluso en tiendas de pequeña superficie Fedesarrollo (2021)

**Tabla 3. Productores y marcas reconocidas del mercado de vapeo en Colombia**

Productoras	Algunas Marcas reconocidas	Distribuidoras y venta al por menor
Philip Morris/ Altria (USA)	Heets/ Juul	Tiendas especializadas en vapeo <i>Vape shops</i> .
British American Tobacco BAT (Usa)	Vype – Vuse	
Relx international – (Asia)	Relx	

	Itsuwa Reymont	Tiendas virtuales especializadas.  Grandes plataformas comerciales: Aliexpress Amazon Mercado libre
GLU Vape S.A.S (Colombia)	Glu cloud	
Kalima E liquid (Colombia)	Kalima	
Bee Juice SAS (Colombia)	Bee Juice	
Shenzhen Sailebao Technology (China)	Serie DSE	
Shenzhen Kanger Technology (China)	Serie KR	
Shenzhen Boge Technology Co (China)	Ecis	
Shenzhen Joye Technology Co., Ltd. (China)	Janty Stick	
Producción artesanal	Indeterminado	Indeterminate

Según la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) indicó que aproximadamente el 33% de las personas entre 12 y 65 años ha consumido alguna vez en su vida tabaco y el 5% que había consumido alguna vez en su vida cigarrillos electrónicos. La diferencia entre 5% y 33% no permite concebir aun el cigarrillo electrónico como un sustituto perfecto del cigarrillo tradicional. Sin embargo, se debe tener en cuenta el rezago temporal explicado por la novedad del producto y su proliferación en el mercado.

**Tabla 4. Prevalencia del consumo de cigarrillos electrónicos. En miles de personas.**

Sexo / Rangos de edad	Prevalencia			
	Vida		Mes	
	%	Total	%	Total
Total nacional	5,0	1.196	0,7	159
Hombres	7,1	810	1,0	115
Mujeres	3,1	385	0,4	44
Rango de edad	5,0	1.196	0,7	159

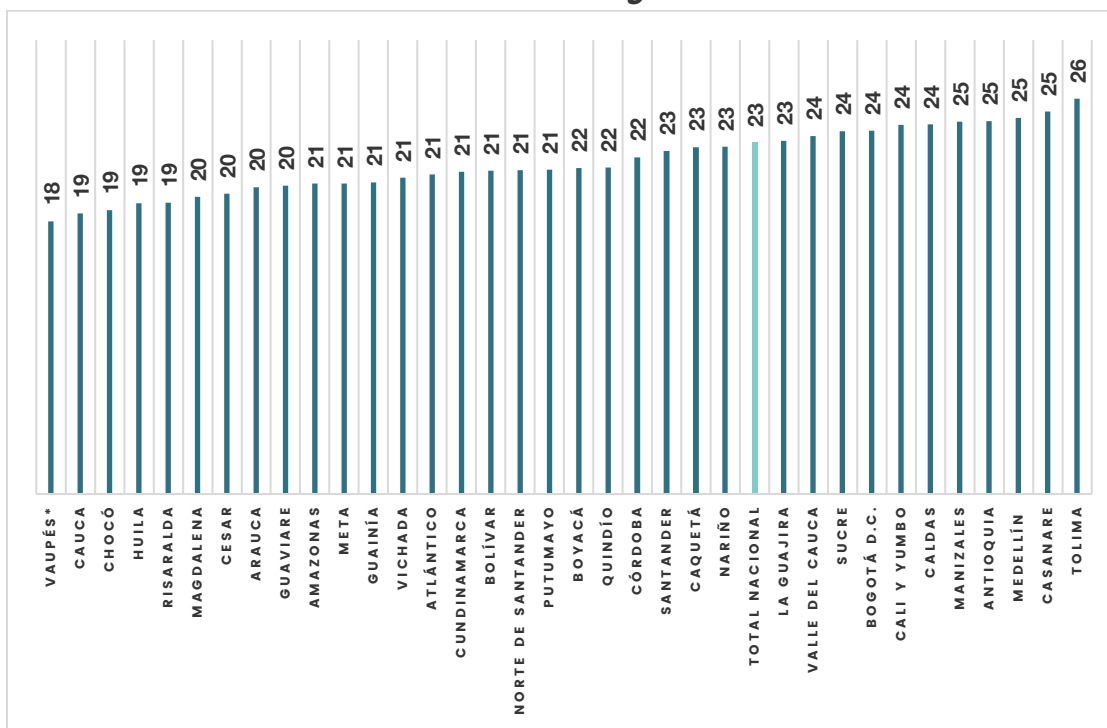
12-17 años*	6,7	205		0,5	15
18-24 años	11,9	446		1,7	63
25-34 años*	6,3	330		0,8	44
35-44 años*	3,0	134		0,5	22
45-65 años*	1,1	80		0,2	16

**Fuente:** DANE, 2020

Las prevalencias más altas del consumo se encuentran en las poblaciones entre 18 y 24 años seguida por edades de 25 a 34 años. En lo relacionado con el sexo los hombres demuestran más prevalencia al consumo de cigarrillos electrónicos que las mujeres. Contrario a lo afirmado por el último proyecto de ley presentado en el Senado de Colombia, no son los niños y jóvenes entre 12 y 17 quienes más consumen este tipo de dispositivos. Hecho que se ratifica también con la edad de inicio en el consumo de esta mercancía. En la siguiente gráfica se muestra que la edad más temprana de iniciación se encuentra en 18 años en territorios como Vaupés y el promedio del país se ubica en los 23 años.

A pesar de esto, en la opinión pública ha calado la idea de que son los menores de 18 el mayor grupo etario consumidor. Por ejemplo, la Asociación Colombiana de Sociedades Científicas reprochó el vacío legislativo y exigió una regulación inmediata (2020), argumentando que los niños y los jóvenes son más propensos al consumo por la naturaleza de la maduración cognitiva a esa edad, la preferencia al riesgo y a actividades retadoras.

Llama la atención además que los proyectos de ley aludan a medidas draconianas y prohibitivas frente a los dispositivos emergentes, si respecto a sustancias como el alcohol y tabaco tradicional la prevalencia es muy alta y alarmante (alcohol 84% y tabaco tradicional 33%, frente al 5% de cigarrillos electrónicos en edades de 12 a 64 años).

**Tabla 5. Edad de inicio en el consumo de cigarrillos electrónicos en Colombia**

Por su parte, los consumidores de dispositivos de vapeo en Colombia se han creado una colectividad en defensa del mercado de vapeadores. La ASOVAPE (Asociación Colombiana de Vapeadores) defiende el libre mercado y la regulación garante de la elección y la harm reduction, aseguran que, como consumidores de nicotina, los vapeadores han mejorado no solo la calidad del producto, sino que además han reducido riesgos y daños asociados a la ingesta en cantidades y combustión tradicional.

#### 4. Conclusiones

Las regulaciones prohibitivas pueden sin proponérselo aumentar el riesgo, el daño en salud y profundizar problemas sociales. Prohibir la venta y el consumo de cigarrillos electrónicos, no eliminará el producto del mercado ni su comercialización, sino que la sumergirá en mercados ilegales de alto riesgo.

Al criminalizar la producción o el consumo se generan mercados ilegales, contrabando, tráfico adverso y productos con baja calidad exentos de estandarización. Al promover la ilegalidad, encubren el producto y sus modos de

comercialización. Esto elimina la posibilidad de comparar y establecer mejoras y estándares de calidad. La comercialización sin respaldo institucional crea mafias, vaping-menudeo y cadenas que operan bajo la *ley del más fuerte* ocasionando el uso indiscriminado de la fuerza-violencia y repitiendo patrones de criminalidad de otras mercancías prohibidas en la historia de la humanidad.

La venta ilegal reduce los derechos del consumidor, quien se encontrará sin garantías de calidad, con barreras informales y complejidad de escenarios para el acceso a los productos calidad/precios aceptables. Colombia tiene una larga historia alrededor de productos considerados ilegales que han llevado al país a un ciclo de violencia e informalidad interminable. Agregar un producto más a la lista aumentaría el daño social multidimensionalmente.

Vapear, aunque contiene sustancias como la nicotina es más seguro y menos dañoso que fumar cigarrillo tradicional. Y se ha comprobado como un método seguro y menos riesgoso para conllevar la adicción a la nicotina sin impactos graves en salud.

Más allá de la prohibición se debe avanzar en una regulación garante de la reducción del daño, de las libertades humanas y de la salud de quienes eligen consumir sustancias como de aquellos que pueden estar en situación de vulnerabilidad. La prohibición lejos de proteger a los vulnerables de los productos, los acerca por la vía de la ilegalidad. En Colombia, el expendio de drogas ilícitas se realiza cercano a los colegios, parques y zonas en donde habitualmente los niños, niñas y jóvenes confluyen para su esparcimiento.

La regulación debe permitir el mercado bajo estándares de alta calidad. Esto es posible mediante el acercamiento a los procesos de producción, vigilancia y control de calidad. La normatividad en vez de dar la espalda al proceso de mercado debe acercarse a él para conocerlo y estandarizarlo.

Algunas normas aplicables al tabaco tradicional pueden ser aplicables a los cigarrillos electrónicos, pero no todas. Por ejemplo, la definición de espacios libres de vapeo, las restricciones a la venta por edad (que de facto ya se dan entre las comercializadoras y lo evidencian las estadísticas oficiales) y mínimos de calidad.

## 5. Referencias

- Beaglehole, R., Bates, C., Youdan, B., & Bonita, R. (2019). Nicotine without smoke: Fighting the tobacco epidemic with harm reduction. *The Lancet*, 394(10200), 718-720. doi:10.1016/s0140-6736(19)31884-7
- Calabresi, G. (1994). *El costo de los accidentes*. Editorial Ariel, Barcelona.
- Ministerio de Salud. Circular No. 32 de 2019. Directrices de alerta, instrucciones y recomendaciones relacionadas con las consecuencias nocivas a nivel sanitario por el uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina y suministro de nicotina.
- Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. (2003) Available in: [https://www.who.int/fctc/text\\_download/es/](https://www.who.int/fctc/text_download/es/)
- Cooter, R. & Ulen, T. (1995). *Derecho y Economía*. México: Fondo de Cultura Económica. 1999.
- Rodríguez, D. E., & Niño, A. (2009) *ABC de la Ley Antitabaco (Ley 1335 de 2009)*. Ministerio de Salud Colombia. Available in: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/1/ABC%20DE%20LA%20LEY%20ANTITABA%20CO.pdf>
- Erikson, PE. (1995) Harm reduction: what it is and is not. *Drug and Alcohol Review* 14, 283-285
- Fedesarrollo (2021). El diseño de un gravamen a productos de tabaco calentado, cigarrillos electrónicos y sistemas similares con y sin nicotina. Available in [https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4225/Report\\_Octubre\\_2021\\_Zapata\\_et\\_al.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/4225/Report_Octubre_2021_Zapata_et_al.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Food and Agriculture Organization FAO (2020). *El Tabaco en Turquía*. Available in <https://www.fao.org/3/y4997s/y4997s0k.htm>



- Hayek, F (1990). Los orígenes de la libertad, la propiedad y la justicia. Extracto de La Fatal Arrogancia. Los errores del socialismo. Unión Editorial. Madrid, 1990. pp. 65-77.
- Kuwabara, S. (2021) The Beginner's Guide to Harm Reduction.
- Lenton, S. & Midford, R. (1996) Clarifying 'harm reduction'? Drug and Alcohol Review 15, 411-443.
- MinSalud, 2019. Abece general sobre los cigarrillos electrónicos. Available in <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/ENT/abece-general-cigarrillos-electronicos.pdf>
- O'Leary, R., & Polosa, R. (2020). Tobacco harm reduction in the 21st Century. Drugs and Alcohol Today, 20(3), 219-234.
- Organización Mundial de la Salud. (2019). Secretaría del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco. *Nota informativa sobre la clasificación de los productos de tabaco novedosos y emergentes*. (2019). Available in: [https://untobaccocontrol.org/impldb/wp-content/uploads/Info-Note\\_Novel-Classification\\_SP.pdf](https://untobaccocontrol.org/impldb/wp-content/uploads/Info-Note_Novel-Classification_SP.pdf)
- Organización Mundial de la Salud. (2020). *Nota informativa sobre los productos de tabaco calentados*. Available in: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/334318/WHO-HEP-HPR-2020.2-spa.pdf>
- Organización Mundial de la Salud (2017). Empaquetado neutro de los productos de tabaco. Pruebas empíricas, diseño y aplicación. Available in <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255271/9789243565224-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Rico, J. G. & Velázquez, D. (2022). Selección de proveedores internacionales para la importación de vapeadores en Cali. Tesis de grado para optar por el título de Economista. Available in

[https://repository.icesi.edu.co/biblioteca\\_digital/bitstream/10906/94591/1/TG03504.pdf](https://repository.icesi.edu.co/biblioteca_digital/bitstream/10906/94591/1/TG03504.pdf)

- Polosa, R., Cibella, F., Caponnetto, P., Magliá, M., Prosperini, U., Russo, C., & Tashkin, D. (2017). Health impact of e-cigarettes: A prospective 3.5-year study of regular daily users who have never smoked. *Scientific Reports*, 7(1).
- Ritter, A., & Cameron, J. (2006). A review of the efficacy and effectiveness of harm reduction strategies for alcohol, tobacco and illicit drugs. *Drug and Alcohol Review*, 25, 611-624.
- Saydlowski, R. (2022). Overview of Harm Reduction. Tholos Foundation, 1-3.
- Warner, K. E. (2018). How to think—not feel—about tobacco harm reduction. *Nicotine & Tobacco Research*, 21(10), 1299-1309.
- Warner, K. E., Slade, J., & Swenor, D. T. (1997). The emerging market for long-term nicotine maintenance, *Journal of the American Medical Association*, 278, 1087-1092.

# INICP

---

DESDE 1987

Defendiendo y promoviendo las  
Libertades civiles y económicas

Calle 70 No. 7A - 29 Bogotá, Colombia  
Phone: +57 60 1 317 7979  
Mobile: +57 313 431 2095  
Email: [info@icpcolombia.org](mailto:info@icpcolombia.org)