

**DOCUMENTO TÉCNICO CIUDADANO**  
*Exposición de Motivos para la elaboración del Decreto Reglamentario para Bogotá de la Ley 1335 de 2009 - Ley Antitabaco*<sup>1</sup>

abril de 2015

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

---

El consumo del tabaco y sus derivados es intrínsecamente nocivo para la salud. La Corte Constitucional ha señalado: *“existe un consenso global acerca del carácter intrínsecamente nocivo de los productos de tabaco y sus derivados, habida cuenta el daño cierto, objetivo y verificable que provoca a la salud de quienes lo consumen y de los fumadores pasivos, al igual que al medio ambiente”*<sup>2</sup>.

Dada la importancia que para el distrito tiene el derecho a que los y las bogotanas gocen del más alto nivel de salud y en procura de establecer coordinaciones entre las diferentes autoridades que, conforme a la Ley 1335 de 2009, tienen competencias en la aplicación de la política pública de control de tabaco, la Secretaría profiere el presente acto administrativo. Para tal efecto, tiene en consideración I) el Consumo de tabaco en Colombia y el Distrito Capital y II) El marco jurídico nacional de protección al tabaquismo.

**I. EL CONSUMO DE TABACO EN COLOMBIA Y EL DISTRITO**

El junio de 2009 El Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC -, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas- CICAD - de la Organización de los Estados Americanos - OEA -, y la Embajada de los Estados Unidos en Colombia - INL realizó el Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y así mismo, en Octubre de 2010, la propia Alcaldía de Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Salud y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC, con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la Embajada de los Estados Unidos en Colombia adelantaron el “Estudio de consumo de sustancias psicoactivas en Bogotá”,

De acuerdo con estos informes, en Colombia más de 26.000 personas mueren al año a causa del consumo de tabaco lo cual equivale al 15,9% del total de muertes reportadas en país en este mismo tiempo<sup>3</sup>. A estas cifras se suman los más de 800.000 eventos

---

<sup>1</sup> Este documento fue entregado a la Secretaría Distrital de Gobierno para su discusión con las demás entidades del Distrito vinculadas con la implementación de la Ley 1335 de 2009, con el fin de que estas consideraciones sean tenidas en cuenta en la formulación del Decreto Reglamentario que se haga para Bogotá.

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-380/10. Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>3</sup> Pichon-Riviere A, Bardach A, Alcaraz A, Caporale J, Augustovski F, Peña Torres E, Osorio D, Pérez Acevedo J, Gamboa Garay O, Gamboa Garay C. Carga de Enfermedad atribuible al Tabaquismo en Colombia.

vinculados con enfermedades como infarto al miocardio, accidente cerebrovascular, enfermedad pulmonar obstructiva crónica, cáncer de pulmón entre otras, y los más de 29.000 nuevos casos de cáncer por año<sup>3</sup>.

Las cifras económicas de esta situación, representan para el país un gasto total que supera los 4 billones de pesos, equivalentes al 0,6% del producto interno bruto nacional y al 10,5% del total de presupuesto gastado en el sector salud anualmente<sup>3</sup>; estas cifras superan el recaudo nacional impositivo sobre los productos del tabaco el cual se aproxima a los 450 mil millones de pesos anuales correspondientes a su vez, al 10% del total de carga económica que el país asume cada año para atender la epidemia del tabaquismo sólo desde el sector salud<sup>3</sup>, sin incluir en este porcentaje, los costos vinculados con pérdidas económicas derivadas de la incapacidad laboral, pérdida de años de vida productiva de personas afectadas y su influencia en el crecimiento económico del país.

En relación con el Distrito Capital las cifras de consumo de tabaco, así como los costos sanitarios derivados de la atención de enfermedades derivadas del tabaquismo ubican a Bogotá como la segunda ciudad, después de Medellín con el índice más alto de prevalencia de país<sup>1</sup>. En efecto, el distrito capital cuenta con una prevalencia de consumo de tabaco del 17%, en donde para el año 2009, más de 1,2 millones de personas eran fumadoras activas y la prevalencia de consumo por grupo de edad, para el momento de realización del informe, se distribuía en un 29,6% entre los 25 a 34 años de edad, el 29,1% de los 18 a 24 años, el 18,4% entre los 45 y los 64 años y un preocupante 9,6% en jóvenes entre los 12 y los 17 años.

## **II. MARCO JURÍDICO COLOMBIANO DEL CONTROL DEL TABACO**

Colombia firmó y ratificó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud, para el Control del Tabaco, instrumento internacional incorporado como legislación mediante la Ley 1109 de 2006. Tanto el contenido de este instrumento internacional, como su ley aprobatoria fueron declaradas exequibles, sin condiciones, por la Corte Constitucional de Colombia mediante la sentencia C-665/07.

En el escrutinio del contenido material del Convenio Marco y la Ley Aprobatoria del Tratado, la Corte concluyó que existía una “Constitucionalidad general del Acuerdo Marco, de su Preámbulo, sus finalidades y de sus principios generales”. De manera especial resaltó que los principios y las obligaciones generadas con el tratado “protegen el derecho a la vida tanto de los fumadores pasivos como activos, derecho protegido por el artículo 11 de la Carta Política” y buscan proteger a la niñez y a la juventud de la

adicción producida por el consumo de tabaco y son en consecuencia, un “desarrollo los artículos 44 y 45 de la Carta”.

Para la Corte Constitucional, las obligaciones internacionales contraídas por el Estado con la firma y ratificación del Convenio Marco son un desarrollo de sus obligaciones “*en la atención a la salud y saneamiento ambiental, en relación con el control de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como de la información que debe suministrarse al público en su comercialización, de la misma manera establecen la responsabilidad de los productores de sustancias que atentan contra la salud pública*”<sup>4</sup>.

La Corte, también analizó la constitucionalidad de las medidas relacionada con la promoción y patrocinio del tabaco. Al respecto, reiteró su jurisprudencia y reafirmó que la libertad de empresa y la publicidad de productos, como uno de sus elementos en la que está se expresa, pueden ser legítimamente restringidas o limitadas en aras de la protección de “*fines plausibles como son: el interés general, la vida, la salud, la seguridad y los derechos de los niños*”<sup>5</sup>. En consecuencia concluyó que las medidas por las que propugna el Convenio en la materia, “*pueden considerarse como constitucionalmente válidas y legítimas*” (...).

Además de la ratificación del Convenio Marco, el Estado colombiano, expidió la Ley 1335 de 2009 mediante la cual se establecen “*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*”.

El artículo primero de la Ley señala como su objetivo principal “*contribuir a garantizar los derechos a la salud de los habitantes del territorio nacional, especialmente la de los menores de 18 años de edad y la población no fumadora, regulando el consumo, venta, publicidad y promoción de los cigarrillos, tabaco y sus derivados, así como la creación de programas de salud y educación tendientes a contribuir a la disminución de su consumo, abandono de la dependencia del tabaco del fumador*”<sup>6</sup>.

La Ley consagró una serie de medidas para alcanzar el fin mencionado, dentro de las que se destacan la prohibición de venta de productos de tabaco a menores de edad (artículo 2), la concreción de una política pública de control del tabaco (artículo 5), el establecimiento de programas educativos para evitar el consumo de tabaco (artículo 8), el reconocimiento de los derechos de las personas no fumadoras (artículo 17 y siguientes), la prohibición total a toda forma de publicidad y promoción de productos de tabaco, (artículo 15 y 16), así como; la restricción del patrocinio en eventos culturales y deportivos, cuando el mismo esté dirigido a la publicidad directa o indirecta de productos de tabaco y sus derivados (artículo 17).

La constitucionalidad de la prohibición establecida en los artículos 15 y 16 (promoción y patrocinio de productos de tabaco) fue estudiada por la Corte Constitucional, a través

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pág. 68

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 76

<sup>6</sup> Ley 1335 de 2009. Artículo 4.

de la sentencia C-830 de 2010<sup>7</sup>. En su análisis, el Tribunal Constitucional declaró la exequibilidad, sin condiciones, de la medida pues a su juicio *“el legislador puede imponer restricciones, incluso a nivel de prohibición, a la publicidad comercial, cuando concurren razones imperiosas que hagan proporcionales medidas de esa naturaleza”*.

---

<sup>7</sup> <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-830-10.htm>