

# Las iniciativas para el control del tabaco en el Congreso de Colombia: 1992–2007

María A. García Ruiz,<sup>1</sup> Diana E. Rivera-Rodríguez,<sup>1</sup>  
Yolanda Marín,<sup>1</sup> Juan Camilo González<sup>1</sup> y Raúl Hernando Murillo Moreno<sup>2</sup>

## Forma de citar

García Ruiz MA, Rivera-Rodríguez DE, Marín Y, González JC, Murillo Moreno RH. Las iniciativas para el control del tabaco en el Congreso de Colombia: 1992–2007. Rev Panam Salud Publica. 2009;25(6): 471–80.

## RESUMEN

**Objetivos.** Analizar los proyectos de ley presentados en el Congreso colombiano relacionados con el control del tabaco y contrastar las medidas propuestas con las contenidas en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT).

**Métodos.** Se identificaron los proyectos de ley relacionados con el control de los productos derivados del tabaco radicados en el Congreso de la República de Colombia entre julio de 1992 y julio de 2007, a partir de los libros de las oficinas de leyes del Senado y de la Cámara de Representantes. Se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a actores clave y se asistió a los debates de tres proyectos de ley.

**Resultados.** Se analizaron 18 proyectos; ninguno de ellos era integral, pues si bien incluían medidas contempladas en el CMCT, estas eran parciales y no siempre iban en su misma dirección, lo que reflejó un escaso conocimiento de las medidas más eficaces para el control del tabaco. Se observó poco compromiso por parte del Congreso, el Ejecutivo y los propios autores para la aprobación de los proyectos. Ninguno de estos proyectos se convirtió en ley.

**Conclusiones.** Los proyectos de ley para el control del tabaco radicados en el Congreso colombiano en el período estudiado no garantizaban el desarrollo de una legislación suficientemente eficaz para controlar el tabaquismo en el país y no se garantizó su tránsito exitoso a través de los trámites legislativos de rigor. Los proyectos de ley deben ser integrales, aún cuando las medidas se desarrollen gradualmente, y se debe prestar mayor atención a los trámites legislativos que deben cumplir para su aprobación.

## Palabras clave

Legislación como asunto, control y fiscalización de productos derivados del tabaco, Colombia.

El desarrollo de leyes dirigidas a regular y controlar el consumo, la promoción y el comercio de productos derivados del tabaco es la estrategia más eficaz para reducir el tabaquismo, un importante problema de salud pública (1). En

Colombia, la prevalencia de tabaquismo es de 26,8% en los hombres y 11,3% en las mujeres (2) y se registran alrededor de 25 000 muertes anuales atribuibles a este hábito (3). Se estima que 30% de los niños y las niñas de 13 a 15 años de los colegios oficiales de Bogotá son fumadores y 62% ha probado alguna vez un cigarrillo (3).

Para controlar el consumo de productos de tabaco, Colombia cuenta con leyes que prohíben la venta de cigarrillos a menores de 14 años y obligan a que la

décima parte de la cajetilla se dedique a la advertencia “el tabaco es nocivo para la salud” (4). Sin embargo, aunque se prohíbe la publicidad de cigarrillos y productos de tabaco en la televisión en todos los horarios, no se consideran publicidad las vallas o logotipos de marcas o empresas de cigarrillos o productos de tabaco que aparecen en televisión como parte de un escenario en el que se desarrolle un evento deportivo o cultural, como tampoco las referencias al nombre de una marca o empresa productora de

<sup>1</sup> Grupo de Políticas, Legislación y Movilización Social, Instituto Nacional de Cancerología, Santa Fe de Bogotá, Colombia. La correspondencia se debe dirigir a María A. García Ruiz, Carrera 5 No. 45-30 Bloque 5 Apto. 201, Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mariaagarcia@javeriana.edu.co  
<sup>2</sup> Subdirección de Investigaciones, Instituto Nacional de Cancerología, Santa Fe de Bogotá, Colombia.

cigarrillos o productos de tabaco relacionadas con el patrocinio de un evento deportivo o cultural, cuando las referencias se realicen en programas informativos (5).

En relación con las regulaciones de los ambientes llamados “100% libres de humo”, se prohíbe fumar en espacios públicos cerrados —como instituciones de salud y educativas y medios de transporte público, oficial o escolar (6)— y se cuenta con legislaciones locales —en ciudades como Medellín (7), Cali (8) y Bogotá (9) y en departamentos como Caldas (10) y Huila (11)— que prohíben la venta de productos de tabaco a menores de 18 años y fumar en espacios públicos cerrados. Para la protección de los menores, el Código de la Infancia y la Adolescencia vigente en Colombia establece la obligación de proteger a los niños, las niñas y los adolescentes del consumo de productos de tabaco, obliga a los medios de comunicación a abstenerse de emitir por televisión publicidad de cigarrillos durante la franja infantil y determina como funciones de la Policía Nacional impedir el ingreso de los menores a establecimientos destinados a la venta de productos de tabaco, y desarrollar programas de prevención para los adultos que consumen esos productos cuando conviven o están acompañados de menores (12). Sin embargo, este Código no establece ninguna sanción por el incumplimiento de lo establecido.

A pesar de estas normas, la legislación colombiana carece de varios elementos fundamentales para que las políticas de control del tabaco resulten eficaces. Entre esos vacíos legales que pueden llevar a un aumento en el consumo se encuentran, por ejemplo, que la publicidad en la radio está permitida en cualquier horario, la norma que prohíbe la venta de productos de tabaco a menores es ambigua y no establece un régimen sancionatorio, se permite el patrocinio de eventos culturales y deportivos por empresas y marcas de tabaco, no existe ninguna medida impositiva, el espacio destinado en la cajetilla para las advertencias sanitarias es de solo 10% de su superficie y lleva una advertencia única preestablecida, no es obligatorio informar los componentes de los productos de tabaco y el Sistema General de Seguridad Social en Salud no cubre los programas de cesación del tabaquismo.

Ante estos vacíos, se han presentado diversos proyectos de ley dirigidos a for-

talear la legislación para el control del tabaco. Ninguna de estas iniciativas tuvo éxito en el Congreso y ninguna logró convertirse en ley.

La falta de una legislación efectiva y coherente para el control del tabaco en Colombia contrasta con la tendencia internacional de establecer restricciones legales a esa actividad (13), en parte gracias al Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT). Este tratado antitabaco —promovido por la Organización Mundial de la Salud (OMS)— se firmó el 21 de mayo de 2003 y entró en vigor el 27 de febrero de 2005, tras años de oposición e intentos de negociación de la industria tabacalera. Los países firmantes del CMCT se comprometen a adoptar medidas legislativas para reducir el consumo de productos de tabaco (14).

Colombia inicialmente no formó parte de los países signatarios, pero en 2006 se firmó la Ley 1109 por medio de la cual el Estado colombiano aprobó el CMCT y en abril de 2008 se adhirió a él formalmente (15). Aunque este es un avance importante para el país, todavía está pendiente su aplicación en la legislación colombiana, pues no se ha aprobado la ley que implementa las medidas previstas en el Convenio.

Teniendo en cuenta que al adherirse formalmente al CMCT, Colombia se obliga a implementar las medidas previstas en ese convenio, se impone analizar los intentos legislativos en ese sentido e identificar sus fallas.

El objetivo del presente artículo fue analizar las propuestas contenidas en los proyectos de ley para el control del tabaco presentados en el Congreso colombiano y contrastar las medidas propuestas con las contenidas en el CMCT, como criterio de la posible eficacia de esas medidas. Se discute, además, el trámite específico legislativo de cada proyecto de ley en el Congreso, con el objetivo de identificar las dificultades que impidieron su aprobación.

## MATERIALES Y MÉTODOS

Se identificaron los proyectos de ley relacionados con el control de los productos derivados del tabaco radicados en el Congreso de la República de Colombia entre julio de 1992 y julio de 2007, período para el que está disponible la información suficiente en los libros de las oficinas de leyes del Senado y de la Cámara de Representantes. Se recopilaron los tex-

tos de los proyectos, las ponencias y las actas de los debates donde se discutieron, lo que permitió seguir el trámite legislativo de cada proyecto de ley, en particular la fecha en que se radicaron, los debates que surgieron y las circunstancias en que fueron archivados o negados.

Se presentaron dificultades en la consecución de algunos documentos, especialmente las actas de los debates de algunos proyectos radicados en la década de 1990. Algunos proyectos de ley se presentaron en varias oportunidades (36C, 68S y 55S; 197S, 227S y 05S-284C;<sup>3</sup> y 128S, 161S y 63S) y se analizaron en bloques, debido a que las diferencias entre ellos eran mínimas.

Para comprender el funcionamiento práctico del Congreso de Colombia y las razones por las que no se aprobaron los proyectos de ley, se realizaron 18 entrevistas semiestructuradas a actores clave (congresistas, directivos de empresas tabacaleras y defensores de la legislación para el control del tabaco), seleccionados por su participación permanente en las discusiones que se llevaron a cabo en el Congreso. Además, se asistió a los debates de tres proyectos de ley (128S, 235C y 05S-284C).

## RESULTADOS

Se identificaron 19 proyectos de ley; no se tomó en cuenta el proyecto 128S-297C de 2005, que dio lugar a la Ley 1109 de 2006 por la cual Colombia aprobó su adhesión al CMCT (15), por no contener medidas específicas para el control del tabaco; en consecuencia, se tomaron para este análisis 18 proyectos (16–32). No se logró encontrar la Gaceta del Congreso en la que se publicó la versión original del proyecto de ley 243C, por lo que su análisis fue parcial, a partir de la información limitada encontrada en las ponencias.

Los proyectos de ley más completos, por comprender el mayor número de medidas contenidas en el CMCT, fueron los proyectos 36C, 68S y 55S, seguidos por los proyectos 235C y 191S (cuadro 1). Los temas desarrollados con mayor frecuencia fueron la publicidad, la venta a menores, el empaquetado y etiquetado, y los espacios libres de humo.

<sup>3</sup> Cuando un proyecto pasa aprobado de la Cámara de Representantes al Senado o viceversa se le añade el número de orden del proyecto en la segunda cámara.

**CUADRO 1. Contenido de los proyectos de ley radicados en el Congreso de Colombia entre 1992 y 2007, según el tipo de medidas estipuladas en el Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud**

Tipo de medidas y campo de acción	Proyecto de ley																	
	243C <sup>a</sup>	201C	74S	36C	68S	156S-301C	55S	137S	119S	128S	197S	227S	235C	161S	63S	115S	191S	05S-284C
Medidas para el control de la demanda																		
Precios e impuestos																		
Espacios libres de humo		X	X	X	X		X		X				X				X	X
Reglamentación del contenido				X	X	X							X					
Reglamentación de la información			X							X			X	X	X		X	
Empaquetado y etiquetado			X	X	X	X	X			X			X	X	X		X	X
Educación, comunicación e información			X	X	X		X										X	X
Publicidad, promoción y patrocinio			X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		X
Medidas para abandonar el tabaquismo																	X	
Medidas para el control de la oferta																		
Comercio ilícito y contrabando				X	X		X											
Venta a menores				X	X	X	X	X	X		X	X	X				X	X
Apoyo de actividades alternativas				X		X	X											
Total de medidas por proyecto de ley	0	1	5	8	7	4	7	1	3	3	2	2	6	3	3	1	6	5

Fuente: Elaborado a partir de las referencias 16–32.

<sup>a</sup> No se encontró el número de la Gaceta del Congreso donde se publicó el proyecto original. Se analizó a partir de la información encontrada en las ponencias, por lo que no fue posible establecer con certeza las medidas específicas que contenía.

Los resultados del análisis de contenido para cada una de las medidas se presentan a continuación.

### Medidas para el control de la demanda

**Precios e impuestos.** El CMCT propone aplicar políticas tributarias y de precios que contribuyan a reducir el consumo de los productos de tabaco, así como prohibir o restringir la importación de productos de tabaco libres de impuestos (14). Aún cuando la OMS considera que estas medidas tienen un alto grado de eficacia (1), ninguno de los proyectos analizados las contemplaba.

**Espacios libres de humo de tabaco.** Estas medidas están dirigidas a definir legalmente los lugares donde se permite y se prohíbe consumir productos de tabaco (14) a fin de evitar la exposición pasiva de terceros al humo de los fumadores. Esta es una de las medidas más frecuentemente desarrolladas en las iniciativas colombianas, pues de los 18 proyectos, 9 contenían regulaciones sobre espacios libres de humo. En general, esos proyectos proponían declarar como lugares libres de humo los coliseos, las salas de cine, los teatros, las bibliotecas, los vehículos de transporte público, los centros educativos y de salud, los restaurantes y las terminales de transporte, entre otros (16–19, 21, 23, 27, 31, 32).

Se destacan dos proyectos de ley que presentan características particulares: el

proyecto 201C se refería exclusivamente a los espacios libres de humo y no contemplaba ninguna otra medida (16), mientras que el proyecto 74S no especificaba los lugares donde se prohibía fumar y le otorgaba facultades al Gobierno para que reglamentara ese aspecto (art. 7) (17).

**Reglamentación del contenido de los productos de tabaco.** Con esto se busca establecer controles sobre las sustancias que se encuentran en los productos de tabaco y sus emisiones, con el fin de producir cigarrillos menos adictivos, menos dañinos y sobre todo menos atractivos para los niños (1). Así, el CMCT sugiere dos tipos de medidas: adoptar directrices para que se realicen análisis y mediciones sobre el contenido de los cigarrillos y sus emisiones y reglamentar la fabricación misma de los cigarrillos, es decir las sustancias que pueden contener y las que se prohíben. Sobre esto último, el CMCT establece una indicación general, pues no especifica las sustancias que se deben permitir o prohibir ni sus cantidades (14).

Cuatro proyectos de ley plantearon medidas sobre este punto, pero ninguno desarrolló los dos aspectos. Los proyectos 36C y 68S (18, 19) obligaban a la realización de los análisis; y los proyectos 156S-301C (art. 79) (20) y 235C (art. 4 y 6) (27) reglamentaban la fabricación de los cigarrillos, pero no definían las sustancias permitidas y prohibidas e indicaban que sería el Ministerio de Protección Social el encargado de reglamentarlo.

**Reglamentación de la información sobre el contenido de los productos de tabaco.** Estas medidas buscan exigir a los fabricantes e importadores de productos de tabaco que revelen a las autoridades y al público la información sobre sus componentes tóxicos y emisiones (14).

Seis proyectos de ley abordaron este tema. Los proyectos 128S, 161S, 63S (25, 28, 29) y 235C (art. 4,6) (27) establecían la obligación de informar, tanto a las autoridades como al público, sobre el contenido de los cigarrillos y sus emisiones; mientras que los proyectos 74S (art. 3) (17) y 191S (art. 22) (31) solamente obligaban a que se revelasen estos contenidos al público mediante anotaciones en las cajetillas.

**Empaquetado y etiquetado.** Las cajetillas de los cigarrillos constituyen un instrumento fundamental para la promoción de este producto, especialmente en países donde existen fuertes restricciones publicitarias por televisión, radio y medios escritos (1). Así, el CMCT obliga a las partes a desarrollar, en un plazo máximo de tres años, leyes tendientes a establecer tres tipos de regulaciones. Primero, impedir que las compañías tabacaleras utilicen frases de promoción como “con bajo contenido de alquitrán”, “ligeros”, “suaves”, etc., que puedan crear la falsa impresión de que un determinado producto de tabaco es menos nocivo que otro. Segundo, incluir en las cajetillas advertencias sobre los daños que este producto genera para la salud (“el cigarrillo

es nocivo para la salud”, “el cigarrillo produce cáncer”, entre otras). Estas advertencias, que deben estar aprobadas por las autoridades respectivas y ser rotativas, pueden incluir imágenes y deben ocupar entre 30% y 50% de la superficie principal expuesta de la cajetilla. Tercero, las cajetillas también deben incluir información sobre los componentes de este producto y sus emisiones (14).

Once proyectos contenían medidas sobre el empaquetado y etiquetado, pero ninguno desarrolló todas las medidas propuestas por el CMCT (cuadro 2). Ningún proyecto consideró el uso de pictogramas. El uso de advertencias sanitarias fue la medida más frecuente, aunque varió el espacio de la cajetilla destinado para ellas. Por otro lado, si bien el proyecto 156S-301C contemplaba medidas sobre el empaquetado y etiquetado, no definía qué tipo de medidas serían, dejando en manos del poder ejecutivo su reglamentación, al igual que el resto de las medidas contempladas en ese proyecto (art. 78) (20).

**Educación, comunicación e información.** Las medidas de educación, comunicación, formación y concienciación del público incluyen, entre otras, el desarrollo de programas educativos de control del tabaco y de actividades de concienciación sobre los riesgos de fumar y los beneficios que reporta el abandono de ese hábito. También abarca medidas para facilitar el acceso a la información de la industria tabacalera que pueda ser útil para el cumplimiento de las medidas previstas en el CMCT. Así mismo, se busca la participación de organismos públicos, privados (no asociados a la industria tabacalera) y organizaciones no gubernamentales en la elaboración y la aplicación de estos programas (14).

Seis proyectos de ley contenían medidas para el desarrollo de programas edu-

cativos y de prevención, algunos con énfasis en los menores de edad (proyectos 55S y 191S). Los proyectos 55S, 191S y 05S-284C establecían la obligación de invertir en programas educativos los recursos provenientes de las multas y las sanciones, los proyectos 55S y 05S-284C destinaban esos recursos al Instituto Nacional de Cancerología y el proyecto 74S indicaba que se apropiaran recursos para este fin a través del Ministerio de Salud. Los proyectos 36C, 68S, 55S y 05S-284C obligaban a la Comisión Nacional de Televisión a destinar espacios gratuitos para la promoción de mensajes de prevención a través de los canales de televisión (17–19, 21, 31, 32).

**Publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco.** El control de la publicidad de los productos derivados del tabaco es una disposición fundamental en el CMCT debido a que la industria tabacalera invierte enormes sumas de dinero para promover sus productos en adolescentes y muestra los cigarrillos como un medio para obtener placer y éxito en la vida. La restricción de la publicidad está considerada como una de las medidas más eficaces para disminuir los niveles de consumo (33).

En este sentido, el CMCT establece la prohibición de todas las formas de publicidad de los productos de tabaco en televisión, radio, medios impresos, etc., incluida la procedente de otros países, y que esta medida debe adoptarse en un período de tiempo no mayor de cinco años (14). No obstante, si las disposiciones constitucionales de cada país impidieran la prohibición total, las partes pueden adoptar prohibiciones parciales que deben abarcar, entre otros, los siguientes elementos: primero, prohibir la publicidad de los productos de tabaco que utilizan estrategias engañosas que puedan generar en los consumidores la

falsa creencia de que algunos de estos productos son menos nocivos que otros; segundo, prohibir el financiamiento de cualquier tipo de evento por parte de las compañías tabacaleras; tercero, establecer que la publicidad de los productos de tabaco siempre debe ir acompañada de advertencias sobre los efectos nocivos que este hábito genera para la salud del consumidor; y cuarto, restringir el uso de incentivos que fomenten la compra de cigarrillos, como los descuentos promocionales. Por último, el CMCT establece que las empresas tabacaleras deben informar a las autoridades sobre los gastos efectuados en publicidad (14).

De los proyectos analizados, 14 incluían medidas sobre la publicidad, la promoción y el patrocinio. Un grupo de proyectos proponía prohibir totalmente la publicidad: los proyectos 128S, 161S, 63S y 115S (25, 28–30), este último se refería exclusivamente a este tema y no contemplaba ningún otro aspecto. Otro grupo, compuesto por los proyectos 119S, 197S, 227S y 05S-284C, se centraba principalmente en prohibiciones para restringir el acceso de la publicidad a los menores de edad (23, 24, 26, 32) (cuadro 3). Un último grupo planteaba restricciones parciales para la publicidad, estos fueron los proyectos 74S, 36C, 68S, 55S y 235C (17–19, 21, 27) (cuadro 4). Por último, el proyecto 156S-301C dejaba en manos del Gobierno la reglamentación del tema (art. 79) (20). Se debe destacar que aunque estos 14 proyectos de ley contenían medidas para controlar la publicidad, la promoción y el patrocinio, ninguno contemplaba todos los elementos contenidos en el CMCT (cuadro 5).

**Medidas para abandonar el tabaquismo.** Entre las medidas para reducir la demanda mediante el abandono del tabaquismo y la disminución de su dependencia resalta el desarrollo de programas

**CUADRO 2. Medidas relacionadas con el empaquetado y etiquetado contempladas en los proyectos de ley radicados en el Congreso de Colombia entre 1992 y 2007**

Medida	Proyecto de ley										
	74S	36C	68S	156S-301C	55S	128S	235C	161S	63S	191S	05S-284C
Prohibir el uso de expresiones como “suaves”, “ligeros”, “con bajo contenido de alquitrán”						X	X	X	X	X	
Incluir advertencias sanitarias	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Espacio que ocupan las advertencias en la cajetilla (%)	20	10	20	El gobierno reglamentará	40	50	50	50	50	30–50	30
Informar en la cajetilla sobre los componentes del producto	X					X	X	X	X	X	X

**Fuente:** elaborado a partir de las referencias 17–21, 25, 27–29, 31 y 32.

**CUADRO 3. Medidas sobre restricciones publicitarias dirigidas a menores de edad, contempladas en los proyectos de ley radicados en el Congreso de Colombia entre 1992 y 2007**

Medida	Proyecto de ley		
	119S	197S, 227S	05S-284C
La publicidad en los cines solo puede hacerse en películas para un público mayor de 18 años	X	X	
La publicidad no puede dirigirse a menores de edad y no puede sugerir que fumar contribuye al éxito deportivo, profesional, amoroso o sexual	X	X	X
La publicidad de productos de tabaco no puede utilizar personas célebres de la música, el deporte y las artes, o modelos menores de 21 años	X	X	X
Se prohíbe la colocación de productos de tabaco y publicidad en películas, programas de televisión, producciones teatrales, etc.		X	X
Se prohíbe el financiamiento de eventos deportivos y culturales por compañías de tabaco		X	
Se prohíben las vallas y murales a menos de 100 metros de cualquier centro docente		X	X
Se prohíben las vallas y pancartas en escenarios deportivos y culturales			X
Las vallas deben estar acompañadas de advertencias sanitarias			X
Se deben tomar medidas para que no se ofrezcan muestras de productos de tabaco a menores de edad		X	
Las ofertas y promociones deben dirigirse solo a adultos y el personal empleado en estas promociones debe ser mayor de 21 años		X	
Se restringe la publicidad en medios escritos: 75% de los lectores deben ser adultos, la publicidad de productos de tabaco no puede ir en las portadas o cubiertas de la publicación y debe acompañarse de frases de advertencia			X

*Fuente:* elaborado a partir de las referencias 23, 24, 26 y 32.

**CUADRO 4. Medidas sobre restricciones publicitarias parciales, contempladas en los proyectos de ley radicados en el Congreso de Colombia entre 1992 y 2007**

Medida	Proyecto de ley		
	74S	36C, 68S, 55S	235C
Se prohíbe la publicidad engañosa de productos de tabaco			X
Toda publicidad de productos de tabaco debe ir acompañada de advertencias sanitarias			X
Se prohíbe la financiación de eventos deportivos y culturales por compañías de tabaco		X	X
Se prohíbe la publicidad en estadios, coliseos, salas de cine, teatros, museos, etc.	X	X	
Se prohíbe la distribución gratuita de productos de tabaco		X	
La publicidad de productos de tabaco no puede utilizar a menores de edad ni escenificar la acción física de fumar		X	
No se permite la publicidad en publicaciones escritas infantiles o en radio y televisión durante la programación infantil		X	
La publicidad en medios escritos debe colocarse en páginas interiores, debe ir acompañada de advertencias sanitarias y no pueden ocupar más de 50% de la página		X	
Solo se puede transmitir publicidad en radio y televisión en el horario de 23.00 a 6.00, no puede tener una duración mayor de 30 segundos y debe ir acompañada de frases de advertencia con una duración mínima de 3 segundos (en el caso de la televisión, esta debe ocupar 20% de la pantalla)		X	
Se prohíbe la publicidad en vehículos de transporte público	X		
Se prohíbe la publicidad en publicaciones infantiles, deportivas y científicas	X		

*Fuente:* elaborado a partir de las referencias 17–19, 21 y 27.

eficaces para dejar de fumar. Estas medidas implican, entre otras acciones, aplicar dichos programas en instituciones docentes, unidades de salud, lugares de trabajo y entornos deportivos; incluir en programas nacionales de salud y educación el diagnóstico y el tratamiento de la dependencia de los productos de tabaco y servicios de asesoría para el abandono del consumo; y colaborar con otras partes para facilitar el acceso a los tratamientos para

reducir la dependencia, incluidos los basados en productos farmacéuticos (14).

El proyecto 191S fue el único que contempló medidas en esta materia y establecía la obligación de crear programas sanitarios para el abandono del consumo de los productos de tabaco. Estos programas debían aplicarse en la red asistencial sanitaria, instituciones docentes, centros sanitarios, centros de trabajo y entornos deportivos y de ocio (art. 11) (31).

## Medidas para el control de la oferta

### Comercio ilícito de productos de tabaco.

Estas medidas buscan controlar el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación de los productos de tabaco. Entre ellas, se establece que en los paquetes del producto debe haber alguna indicación sobre su origen y destino final, los países se comprometen a adelantar un seguimiento del comercio transfronterizo y a intercambiar información al respecto; cada parte fortalecerá la legislación contra el comercio ilícito de productos de tabaco y se adoptarán medidas (que no afecten el medio ambiente) para garantizar la destrucción de los cigarrillos de contrabando o falsificados (14).

Solo los proyectos 36C, 68S y 55S contenían medidas sobre el comercio ilícito y establecían que el Ministerio de Hacienda debía fortalecer los mecanismos de control del contrabando y presentar informes semestrales sobre los resultados de ese proceso al Consejo Nacional de Cigarrillo y Salud, la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y la Comisión Séptima del Senado de la República; también contemplaban que los funcionarios que incumplieran estas disposiciones serían destituidos por mala conducta (18, 19, 21).

**Venta a menores.** Son las medidas necesarias para prohibir la venta de productos de tabaco a menores de edad. Para ello se exigirá a los vendedores colocar en sus locales anuncios donde se indique

**CUADRO 5. Medidas sobre publicidad, promoción y patrocinio contempladas en los proyectos de ley radicados en el Congreso de Colombia entre 1992 y 2007 y su relación con las medidas contempladas en el Convenio Marco para el Control del Tabaco**

Medidas contempladas en el Convenio Marco para el Control del Tabaco	Proyectos de ley que plantean restricciones publicitarias parciales			Proyectos de ley que plantean restricciones publicitarias para menores de edad		
	74S	36C, 68S, 55S	235C	119S	197S, 227S	05S-284C
Prohibir la publicidad engañosa			X			
Prohibir la financiación de eventos		X	X		X	
Obligar a incluir advertencias sanitarias en la publicidad			X			X
Restringir el uso de incentivos que fomenten la compra de productos de tabaco		X			X	
Informar sobre los gastos en publicidad						

**Fuente:** elaborado a partir de las referencias 17–19, 21, 23, 24, 26, 27 y 32.

esta prohibición. Además, se prohíbe que los productos de tabaco estén accesibles en los estantes de los almacenes, la fabricación y venta de dulces, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos de tabaco, la venta de cigarrillos sueltos o en paquetes pequeños, la distribución gratuita de productos de tabaco y la venta de estos productos por menores de edad. Así mismo, se debe garantizar que las máquinas expendedoras de cigarrillos no estén accesibles o promuevan la venta de productos de tabaco a los menores (14). El CMCT considera que para que las medidas relacionadas con los menores de edad sean eficaces deben aplicarse conjuntamente con las demás disposiciones que se contemplan en el Convenio (14).

A pesar de que 11 proyectos de ley desarrollaron estas medidas, solo cinco de ellos prohibían la venta de productos de tabaco a menores de 18 años, aunque no contenían ninguna otra disposición considerada en el CMCT; estos fueron los proyectos 36C, 68S, 55S, 137S y 119S (18, 19, 21–23).

Los proyectos 156S-301C, 197S, 227S, 235C, 191S y 05S-284C, además de prohibir la venta de productos de tabaco a los menores de 18 años, consideraban otras medidas del CMCT. El proyecto 191S prohibía que menores de edad vendieran productos de tabaco y exigía a quienes desearan adquirir estos productos acreditar su mayoría de edad. Además, establecía que solo podrían venderse productos de tabaco en los lugares debidamente inscritos ante la Cámara de Comercio y se permitiría la utilización de máquinas expendedoras, pero solo en el interior de los establecimientos que contaran con la debida autorización. Las máquinas expendedoras de productos de tabaco no podían contener ningún

otro producto y su uso estaría completamente prohibido para los menores (art. 3) (31). El proyecto 156S-301C prohibía que los productos de tabaco estuvieran disponibles en los estantes de los almacenes de forma directa y que se distribuyeran mediante máquinas expendedoras (art. 76) (20).

Los proyectos 235C y 191S prohibían la venta de productos de tabaco en unidades sueltas; el proyecto 191S prohibía además la venta en paquetes de menos de 20 unidades (27, 31).

Los proyectos 191S y 05S-284C obligaban a los vendedores de productos de tabaco a ubicar en sus locales letreros que indicaran la prohibición de vender estos productos a los menores de edad (31, 32). Sobre este punto, el proyecto 235C establecía una disposición confusa según la cual en los lugares donde se vendían productos de tabaco no se podían ubicar letreros sobre la edad legal para adquirir este producto (art. 18) (27).

Por último, los proyectos 197S y 227S no prohibían explícitamente la distribución gratuita de los productos de tabaco, pero establecían la obligación de tomar medidas para garantizar que las ofertas y las promociones de cigarrillos no llegaran a los menores (24, 26). El proyecto 191S (art. 3) también prohibía la distribución entre los menores de edad de cualquier producto que imite a los cigarrillos e induzca a fumar, como dulces o juguetes (31).

**Apoyo a actividades alternativas económicamente viables.** El CMCT establece que las partes promoverán "...alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y, eventualmente, los pequeños vendedores de productos de tabaco" (14).

Esta medida fue abordada solamente por los proyectos de ley 36C y 55S, en los

que se establecía que el Ministerio de Agricultura tendría la obligación de suministrar apoyo técnico y económico a los agricultores que desearan sustituir el cultivo del tabaco (18, 21).

### Trámite legislativo

Pero, ¿qué tantas probabilidades han tenido estos proyectos de convertirse en ley? Un proyecto de ley debe pasar por un trámite legislativo y cumplir determinados requisitos antes de ser aprobado en el Congreso (34).

El Congreso de Colombia está dividido en dos cámaras, el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Cada cámara está dividida en siete comisiones constitucionales permanentes que se ocupan de temas sectoriales. En términos generales, el proceso de aprobación de un proyecto de ley comprende la radicación del proyecto, cuatro debates (dos en cada cámara) y la sanción presidencial.

Una vez radicado el proyecto de ley en la Secretaría General del Senado o de la Cámara de Representantes, según la decisión del autor del proyecto, el presidente de la cámara en cuestión envía el proyecto a la comisión correspondiente según su tema. Los proyectos de ley para el control del tabaco se envían, por lo general, a la Comisión Séptima (ya sea de la Cámara de Representantes o del Senado), por ser la encargada de los temas de salud. Si se aprueba en la comisión, pasa a su segundo debate en la plenaria; si se aprueba allí, pasa al tercer debate en la comisión correspondiente de la otra cámara y si resulta aprobado allí, pasa al cuarto debate en la plenaria de esa cámara.

Para cada debate se asigna un ponente encargado de estudiar el proyecto de ley y hacer un informe sobre la conveniencia

o no de aprobarlo y que se discute con el proyecto. Si el proyecto resulta rechazado en alguno de los debates, se archiva inmediatamente y si se aprueba en los cuatro debates, pasa a la firma del Presidente de la República para su entrada en vigor como ley.

De los 18 proyectos de ley analizados ninguno se convirtió en ley. Solo el proyecto 05S-284C llegó al cuarto debate antes de ser rechazado, el 156S-301C llegó al tercer debate, los proyectos 55S y

235C llegaron al segundo debate y cuatro (243C, 201C, 36C y 128S) se discutieron solamente en el primer debate. De estos ocho proyectos de ley tramitados, cinco se archivaron por vencimiento de los términos en alguna etapa del trámite y los otros tres se discutieron y rechazaron en alguno de los debates (cuadro 6).

Los 10 proyectos restantes se radicaron, pero no se les dio trámite y no pasaron a debate; de ellos, 5 se archivaron por vencimiento de los términos, pues

estuvieron durante toda una legislatura en su comisión sin que se les asignara ponente o se los incluyeran en el orden del día de las discusiones, mientras que los otros cinco fueron retirados por solitud de sus autores. Esto significa que 10 de los 18 proyectos presentados se archivaron por razones de trámite sin una decisión legislativa explícita sobre su inconveniencia para el país.

Se observó, además, un escaso compromiso de los autores con sus propios

**CUADRO 6. Trámites legislativos específicos de los proyectos de ley sobre el control del tabaco radicados en el Senado de la República (SR) y la Cámara de Representantes (CR) de Colombia entre 1992 y 2007**

Proyecto de ley	Fecha de radicación	Comisión (cámara) donde se radicó	Avance alcanzado	Trámite y razón para su archivo <sup>a</sup>	Referencia
243 C	Marzo de 1993	Quinta (CR)	Primer debate	Aprobado en la comisión quinta de la Cámara en noviembre de 1993. Nunca se discutió en plenaria y se archivó en junio de 1995 por vencimiento de términos.	ND <sup>b</sup>
201 C	Abril de 1993	Quinta (CR)	Primer debate	Acumulado con el proyecto 243C.	16
74 S	Agosto de 1993	Séptima (SR)	Radicación	La ponencia para primer debate se radicó en noviembre de 1993. No se discutió y fue archivado por vencimiento de términos en septiembre de 1997.	17
36 C	Agosto de 1995	Séptima (CR)	Primer debate	Aprobado en primer debate en la Cámara en mayo de 1996. Nunca se discutió en segundo debate y se archivó en septiembre de 1997 por vencimiento de términos.	18
68 S	Septiembre de 1998	Séptima (SR)	Radicación	A pesar de tener ponente asignado nunca se radicó la ponencia. Archivado por vencimiento de términos.	19
156 S-301 C <sup>c</sup>	Octubre de 1999	Séptima (SR)	Tercer debate	Aprobado en primer debate en el Senado en mayo de 2000 y en plenaria en junio de 2000. Se aprobó en primer debate en la Cámara en junio de 2001. Nunca se discutió en plenaria. Archivado por vencimiento de términos.	20
55 S	Agosto de 2000	Séptima (SR)	Segundo debate	Aprobado en primer debate en junio de 2001. Archivado en segundo debate en la plenaria del senado.	21
137 S	Mayo de 2002	Séptima (SR)	Radicación	Retirado a solicitud del autor en mayo de 2004. Acumulado con los proyectos 119S y 197S.	22
119 S	Octubre de 2002	Séptima (SR)	Radicación	Acumulado con el proyecto 137S.	23
197 S	Abril de 2003	Séptima (SR)	Radicación	Acumulado con el proyecto 137S.	24
128 S	Octubre de 2003	Sexta (SR)	Primer debate	Rechazado en el primer debate por ponencia negativa.	25
227 S	Mayo de 2004	Séptima (SR)	Radicación	Retirado por solicitud de sus autores el 16 de junio de 2004.	26
235 C	Noviembre de 2004	Séptima (CR)	Segundo debate	Aprobado en primer debate en la Cámara en junio de 2005. El proyecto estaba como punto No. 11 en el orden del día de la sesión del 31 de mayo de 2006, pero por decisión unánime se retiró por el poco tiempo restante. No se discutió y se archivó por vencimiento de términos.	27
161 S	Noviembre de 2004	Sexta (SR)	Radicación	Retirado a solicitud del autor en junio de 2005.	28
63 S	Agosto de 2005	Sexta (SR)	Radicación	Archivado por vencimiento de términos.	29
115 S	Septiembre de 2005	Sexta (SR)	Radicación	Acumulado con el proyecto de ley 63S. No se discutieron. Se archivaron por vencimiento de términos al finalizar la legislatura.	30 31
191 S	Noviembre de 2005	Séptima (SR)	Radicación	Archivado por vencimiento de términos.	32
05 S-284 C <sup>c</sup>	Julio de 2005	Séptima (SR)	Cuarto debate	Aprobado en primer debate en el Senado en diciembre de 2005 y en plenaria en el Senado en abril de 2006, después de que la autora aceptó retirar las disposiciones relacionadas con la publicidad. Aprobado tras largo debate en tercer debate en la Cámara en abril de 2007. No se discutió en plenaria de la Cámara. Archivado por vencimiento de términos al finalizar la legislatura.	32

<sup>a</sup> Para que un proyecto de ley pase de una legislatura a otra debe haber sido aprobado al menos en el primer debate y en ningún caso su trámite puede durar más de dos legislaturas, de lo contrario, el proyecto se archiva.

<sup>b</sup> ND: no disponible. No se encontró la Gaceta del Congreso donde se publicó el proyecto original, por lo que se analizó a partir de la información encontrada en las ponencias.

<sup>c</sup> Cuando un proyecto de ley pasa aprobado de la Cámara de Representantes al Senado o viceversa se le añade a su identificación el número de orden del proyecto en la segunda cámara.

proyectos de ley, por un lado, porque no desarrollaron un proceso de socialización previo a la radicación del proyecto, lo que hubiera permitido colegiar el tema antes de la discusión en el Congreso.<sup>4</sup> Además, en los debates resultaron más recurrentes y decisivos los argumentos de quienes se oponían a la legislación para el control del tabaco que los de quienes manifestaban tener una posición favorable al respecto.<sup>5</sup> Otro elemento importante es que los autores de los proyectos de ley 55S, 119S, 197S, 227S, 235C y 05S-284C no pertenecían a la comisión en la que se iniciaría su trámite (primer debate), lo que les dificultó asistir a las sesiones, establecer alianzas y lograr que los proyectos fueran incluidos en el orden del día de la sesión.<sup>6</sup> Varios de los proyectos de ley se tramitaron de forma simultánea en una misma legislatura; esto creó dificultades adicionales en el trámite, ya que cada proyecto contenía medidas diferentes y daba más importancia a unos aspectos que a otros. Esto y la falta de un discurso y una propuesta unificados generaron confusión acerca de la eficacia de las medidas y la conveniencia de aprobar los proyectos. Las particularidades de este aspecto se profundizan en otro artículo publicado en el marco de esta misma investigación (35).

Por último, también se observó un escaso interés del poder ejecutivo en la aprobación de este tipo de legislación, puesto que su participación y apoyo durante la mayoría de las discusiones en el Congreso fue marginal.<sup>7</sup>

## DISCUSIÓN

El análisis específico del contenido de los proyectos de ley demostró que no se trataba de proyectos integrales, pues si bien abarcaban muchas de las medidas contempladas en el CMCT, estas no

siempre iban en su misma dirección y solo contenían algunos de los elementos allí sugeridos.

En el caso de las medidas sobre los precios y los impuestos, consideradas las más eficaces, los proyectos de ley colombianos no solo no contemplaban el tema, sino que recientemente se aprobó una reforma tributaria que en la práctica disminuye el impuesto al consumo de cigarrillos (36).

En cuanto a los espacios libres de humo, aunque los proyectos de ley prohibían fumar en los lugares sugeridos en el CMCT, eran ambiguos en cuanto a la separación de los espacios físicos para fumadores y no fumadores, el uso de los sistemas de ventilación, la publicidad de productos de tabaco en esos espacios y los mensajes de advertencia que se debían ubicar en esos lugares.

Con respecto a las medidas de control de la publicidad, la promoción y el patrocinio, 14 proyectos de ley contemplaban ese tipo de medidas, pero solo consideraban restricciones parciales y en varios casos no estaban acompañadas de las otras medidas necesarias para hacer más eficaz la legislación.

Aún cuando varios proyectos de ley tenían como motivación principal la protección de los menores de edad, solo contemplaban restricciones parciales que no funcionarían a menos que se complementaran con las demás medidas sugeridas en el CMCT.

Sobre las medidas relacionadas con el comercio ilícito, los proyectos de ley se limitaban a encargar al Ministerio de Hacienda de fortalecer los mecanismos de control del contrabando, pero no se especificaba mediante qué instrumentos.

Se puede afirmar que los proyectos de ley analizados reflejaban un escaso conocimiento de las medidas más eficaces de control de los productos derivados del tabaco, ya que sus reglamentaciones diferían de las disposiciones del CMCT, no tenían en cuenta todas las medidas requeridas y dejaban de lado aspectos centrales necesarios para garantizar la eficacia de esta legislación. El insuficiente conocimiento de las medidas más eficaces puede comprenderse en los proyectos anteriores a 1999, fecha en que se inició la discusión mundial sobre el CMCT, pero no se justifica en los que se radicaron después. Esta situación es aún más preocupante si se toma en cuenta que entre 1999 y 2007 se radicaron 13 de los 18 proyectos de ley analizados.

En relación con el trámite de los proyectos de ley analizados, es evidente el escaso interés del Congreso de Colombia en aprobar leyes para el control del tabaco y se observaron dificultades de trámite legislativo que redujeron las posibilidades de convertirlos en leyes. Se puede afirmar que en el Congreso no se dio una verdadera discusión sobre la conveniencia o no de aprobar los proyectos de ley analizados aquí. Más de la mitad de ellos se archivaron sin llegar al primer debate y, salvo dos excepciones (proyectos 235C y 05S-284C), el Congreso no se tomó el trabajo de discutir a fondo sus contenidos, ya que no se les asignaron ponentes o no se incluyeron en el orden del día de las sesiones del Congreso. Esto significa que la falta de aprobación de estos proyectos no se debió a carencias en sus argumentos o validez, sino a problemas en los trámites legislativos.

Este artículo analizó los proyectos de ley presentados hasta julio de 2007. Después de esa fecha se han presentado cuatro proyectos de ley adicionales, que al momento de terminar el presente artículo, aún se discutían en el Congreso colombiano.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los resultados de esta investigación permiten concluir que los proyectos de ley colombianos para el control del tabaco no suponían el desarrollo de una legislación suficientemente eficaz para controlar el tabaquismo en el país y que los trámites legislativos que deben cumplir estos proyectos son elementos tan importantes como su contenido, pues a ellos se debió en gran parte que no se hayan aprobado.

De acuerdo con lo anterior, se recomienda a las autoridades sanitarias y en general a quienes se interesen en la aprobación de una legislación apropiada para el control del tabaco, desarrollar estrategias dirigidas a elevar el conocimiento de los congresistas sobre las medidas más eficaces, en particular las contenidas en el CMCT. Esto contribuirá a fortalecer el contenido de los proyectos y los argumentos de debates. Los autores de los proyectos deben unificar su discurso y sus propuestas y, en la medida de lo posible, evitar presentar varios proyectos de ley simultáneamente.

Si el desarrollo de la legislación colombiana ha de ser gradual, quienes apoyan este tipo de leyes deben ponerse

<sup>4</sup> Entrevistas a tres representantes a la Cámara (entrevistas 2, 11 y 15; noviembre de 2004 a junio de 2005).

<sup>5</sup> Notas de los debates: proyecto 128S en la Comisión Sexta del Senado, 8 de noviembre de 2005; debate del proyecto 235C en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, 14 y 16 de junio de 2005; Foro sobre Tabaco en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, 18 de agosto de 2005; debates de los proyectos 05S-284C en la Comisión Séptima de la Cámara, 27 de marzo de 2007 y 10-11 de abril de 2007.

<sup>6</sup> Entrevista a un miembro del Senado (entrevista 1; 9 de noviembre de 2004).

<sup>7</sup> Entrevista a dos miembros de la Cámara (entrevistas 2 y 11; noviembre y junio de 2005) y tres miembros del Senado (entrevistas 1, 3 y 8; noviembre de 2004).

de acuerdo sobre la reglamentación que debe promoverse y sobre el orden en que los proyectos deben presentarse en el Congreso, de manera que en una misma legislatura se tramite un solo proyecto y que este reciba el apoyo de todos los actores. Aún cuando la legislación se desarrolle de forma gradual, en el Congreso se debe comprender que la eficacia de las medidas contenidas en el CMCT depende de la aplicación integral de todas las medidas.

Para obtener los resultados esperados es necesario lograr el apoyo decidido del Gobierno, sin la participación activa del cual será poco probable que un proyecto de ley sea aprobado.

Finalmente, si los trámites legislativos constituyen un factor determinante en la aprobación de los proyectos, es fundamental que los promotores de los proyectos asimilen la dinámica política propia del Congreso colombiano para lograr mayor eficacia en la aprobación de leyes

que permitan el control del tabaco en Colombia.

**Agradecimientos.** Este artículo presenta resultados del proyecto de investigación “Análisis de políticas públicas saludables: estudio sobre la legislación antitabáquica en Colombia”, desarrollado por el Instituto Nacional de Cancerología y financiado con fondos provenientes de la Carrera Terry Fox Colombia.

## REFERENCIAS

1. Organización Panamericana de la Salud. Desarrollo de legislación para el control del tabaco. Washington, D.C.: OPS; 2002.
2. República de Colombia, Ministerio de la Protección Social. Indicadores demográficos. Bogotá: MPS; 2005.
3. Instituto Nacional de Cancerología. Encuesta de tabaquismo en estudiantes de colegios oficiales de Bogotá. Bol Hechos Acciones (Bogotá). 2004;1:1-2.
4. Congreso de la República de Colombia. Ley 30 de 1986. Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. 1986;(44169).
5. República de Colombia, Comisión Nacional de Televisión. Acuerdo 001 de 2006. Por el cual se reglamenta la emisión de publicidad de bebidas con contenido alcohólico, cigarrillos y tabaco en los canales de televisión abierta, cerrada, satelital y se dictan otras disposiciones. Bogotá: CNT; 2006. Hallado en [http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/normatividad/acuerdos/2006/acuerdo\\_001.pdf](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/normatividad/acuerdos/2006/acuerdo_001.pdf). Acceso el 30 de abril de 2009.
6. República de Colombia, Ministerio de la Protección Social. Resolución 1956 de 2008. Por la cual se adoptan medidas en relación con el consumo de productos de tabaco o cigarrillo. Bogotá: MPS; 2008. Hallado en <http://www.minproteccion-social.gov.co/VBeContent/library/documents/DocNewsNo17445DocumentNo6941.pdf>. Acceso el 30 de abril de 2009.
7. Concejo Municipal de Medellín. Acuerdo 53 de 2006. Por medio del cual se expide el Manual de Convivencia Ciudadana para Medellín. Medellín: Concejo Municipal de Medellín; 2006.
8. Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 28 de 1989. Por medio del cual se dictan normas sobre el control de la contaminación ambiental por el hábito de fumar. Cali: Concejo Municipal de Cali; 1989.
9. Concejo Municipal de Bogotá. Acuerdo 79 de 2003. Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá. Bogotá: Concejo Municipal de Bogotá; 2003. Hallado en <http://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6671#0>. Acceso el 30 de abril de 2009.
10. Asamblea Departamental de Caldas. Ordenanza 468 de 2002. Por medio de la cual se adopta el reglamento de convivencia ciudadana para el departamento de Caldas. Manizales: Asamblea Departamental de Caldas; 2002. Hallado en <http://www.dynamicstage.com/clientes/asamblea/dordenanzas.asp?ordenanza=27>. Acceso el 13 de mayo de 2009.
11. Asamblea Departamental del Huila. Ordenanza 022 de 2007. Por la cual se deroga el Código Departamental, Decreto No. 1117 de 1988, y se adopta el Manual Departamental de Convivencia Ciudadana. Hallado en <http://www.gobhuila.gov.co/uparchivos/File/docinteres/manual%20de%20convivencia%20departamental.doc>. Acceso el 30 de abril de 2009.
12. Congreso de la República de Colombia. Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial. 2006;(46.446):4-29.
13. World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2008. The MPOWER Package. Geneva: WHO; 2008. Hallado en [http://www.who.int/tobacco/mpower/mpower\\_report\\_full\\_2008.pdf](http://www.who.int/tobacco/mpower/mpower_report_full_2008.pdf). Acceso el 30 de abril de 2009.
14. Organización Mundial de la Salud. Convenio Marco para el Control del Tabaco. Ginebra: Organización Mundial de la Salud, 2003. Hallado en <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/sa56r1.pdf>. Acceso el 30 de abril de 2009.
15. Congreso de la República de Colombia. Ley 1109 de 2006. Por la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, hecho en Ginebra, el 21 de mayo de 2003. Diario Oficial. 2006;(46.494).
16. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 201 de 1993 C. Por la cual se dictan normas sobre el control de la contaminación ambiental por el hábito de fumar. Gaceta del Congreso. 1993;(39).
17. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 74 de 1993 S. Por la cual se dictan normas relacionadas con la publicidad de los derivados del tabaco. Gaceta del Congreso. 1993;(287).
18. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 36 de 1995 C. Por la cual se protege la salud mediante acciones destinadas al control, consumo, venta y publicidad de cigarrillo, tabaco y sus derivados. Gaceta del Congreso. 1995;(229).
19. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 68 de 1998 S. Por la cual se protege la salud mediante acciones destinadas al control, consumo, venta y publicidad de cigarrillo, tabaco y sus derivados. Gaceta del Congreso. 1998;(180).
20. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 156 de 1999 S – 301 de 2000 C. Por la cual se establecen normas que regulan la protección de la salud pública. Gaceta del Congreso. 1999;(412).
21. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 55 de 2000 S. Por la cual se protege la salud mediante acciones destinadas al control, consumo, venta y publicidad de los cigarrillos, tabaco y sus derivados. Gaceta del Congreso. 2000;(323).
22. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 137 de 2002 S. Por la cual se expide el Código del Menor que sustituye el Decreto 273/89, Código del Menor. Gaceta del Congreso. 2002;(511).
23. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 119 de 2002 S. Por la cual se protege la salud de los menores de edad y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2002;(447).
24. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 197 de 2003 S. Por la cual se prohíbe la venta de cigarrillos y demás productos de tabaco, de bebidas alcohólicas, y de juegos de suerte y azar a menores de edad y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2003;(180).
25. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 128 de 2003 S. Por la cual se prohíbe toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2003;(549).
26. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 227 de 2004 S. Por la cual se prohíbe la venta de cigarrillos y demás productos de tabaco, de bebidas alcohólicas y juegos de suerte y azar a menores de edad y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2004;(172).
27. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 235 de 2004 C. Por la cual se

- protege a las generaciones presentes y futuras contra las graves consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo del mismo. Gaceta del Congreso. 2004;(702).
28. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 161 de 2004 S. Por la cual se reglamenta la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2004;(723).
  29. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 63 de 2005 S. Por la cual se reglamenta la publicidad, promoción y patrocinio de los productos de tabaco y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2005;(538).
  30. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 115 de 2005 S. Por la cual se prohíbe la publicidad en cualquier medio sobre el tabaco y el consumo. Gaceta del Congreso. 2005;(691).
  31. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 191 de 2005 S. Por la cual se regula la venta, el suministro y el consumo de los productos del tabaco y se dictan otras disposiciones. Gaceta del Congreso. 2005;(854).
  32. Congreso de la República de Colombia. Proyecto de ley 05 de 2005 S – 284 de 2006 C. 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 sus derivados en la población colombiana. Gaceta del Congreso. 2005;(465).
  33. Organización Panamericana de la Salud. Guía actualizada para educadores. Tabaco: lo que todos debemos saber. Washington, D.C.: OPS; 2002.
  34. Congreso de la República de Colombia. Ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de representantes. Diario Oficial. 1992;(40.483).
  35. González JC, Rivera-Rodríguez DE, Marín Y, García-Ruiz MA, Murillo R. Naturaleza de un debate: la regulación del tabaquismo en Colombia. Preliminares para un cambio social. *Universitas*. 2007;114:123-44. Hallado en [http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C\\_Juridicas/pub\\_rev/documents/04-NATU\\_RALEZADEUNDEBATE\\_000.pdf](http://www.javeriana.edu.co/Facultades/C_Juridicas/pub_rev/documents/04-NATU_RALEZADEUNDEBATE_000.pdf). Acceso el 15 de mayo de 2009.
  36. Congreso de la República de Colombia. Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrativos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales Colombia. Diario Oficial. 2006;(46.494).

Manuscrito recibido el 3 de diciembre de 2007. Aceptado para publicación, tras revisión, el 31 de agosto de 2008.

## ABSTRACT

### Tobacco control initiatives in Colombia's Congress, 1992–2007

**Objectives.** To review tobacco bills introduced in Colombia's Congress and to compare these proposed measures to those of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control (FCTC).

**Methods.** Bills on tobacco-related products in the Congress of the Republic of Colombia in July 1992–July 2007 were identified from the records of the Senate and the House of Representatives' Legal Office. Eighteen semistructured interviews of key players were conducted and the debate proceedings of three bills were observed.

**Results.** Eighteen bills were evaluated; none was comprehensive—even when FCTC measures were included, these were partial or went in a different direction, indicating little awareness of the most effective tobacco control measures. Little compromise was observed on the part of the Congress, the Executive Branch, or the authors who were themselves seeking approval of the proposal. None of these bills became law.

**Conclusions.** The tobacco bills in the Colombian Congress during the study period could not ensure the development of legislation that is sufficiently effective in controlling tobacco in the country and could not provide a successful journey through a rigorous legislative process. Bills must be comprehensive, even when measures evolve gradually, and more attention must be given to the legislative process that must be completed for approval.

## Key words

Legislation as topic, control and sanitary supervision of tobacco-derived products, Colombia.