

DICTAMEN EN SENTIDO NEGATIVO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE SALUD Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY GENERAL PARA EL CONTROL DEL TABACO.

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Salud de la LXIII Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, le fue turnada para su estudio y dictamen, la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 16, fracción VI de la Ley General para el Control del Tabaco.

Una vez recibida por las Comisiones Dictaminadoras, sus integrantes entraron a su estudio con la responsabilidad de considerar lo más detalladamente posible su contenido y analizar los fundamentos esenciales en que se apoya, para proceder a emitir dictamen conforme a las facultades que les confieren los artículos 86, 89, 94 y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 113 numeral 2, 117 numeral 1, 135 fracción I, 136, 137 numeral 2, 182, 186, 188, 190, 191, 212 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

I. En el capítulo de "**ANTECEDENTES**", se da constancia del trámite de inicio del proceso legislativo, del recibo de turno para el Dictamen de la referida Iniciativa y de los trabajos previos de la Comisiones Dictaminadoras.

II. En el capítulo correspondiente a "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se sintetiza el alcance de las proposiciones de mérito.

III. En el capítulo de "**CONSIDERACIONES**", las Comisiones expresan los argumentos de valoración de la Iniciativa y de los motivos que sustentan la resolución de estas Dictaminadoras.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 04 de noviembre de 2014, la Senadora Dolores Padierna Luna, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LXIII Legislatura, presentó una Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 16, fracción VI de la Ley General para el Control del Tabaco.

Con la misma fecha, en sesión plenaria de la Cámara de Senadores, la Presidencia de la Mesa Directiva, dispuso que dicha Iniciativa fuera turnada a las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos, para su análisis y dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA.

La iniciativa tiene por objeto modificar el artículo 16, fracción VI de la Ley General para el Control del Tabaco para aplicar las disposiciones vigentes de prohibición en términos de comercialización, venta, distribución, exhibición y promoción a cualquier objeto que no sea un producto de tabaco y que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco, específicamente a los cigarrillos electrónicos y a su vez, ampliar estas disposiciones a la producción en nuestro país y la importación de los mismos.

De esta forma la iniciativa plantea el siguiente:

”Proyecto decreto por el que se reforma el artículo 16 fracción VI de la Ley General para el Control del Tabaco”

Artículo Único: Se reforma el artículo 16 fracción VI de la Ley General para el Control del Tabaco, para quedar como sigue:

Artículo 16.- Se prohíbe:

I. a V. ...

*VI. Comerciar, **importar**, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir **cigarros electrónicos** o cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco.*

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan a las reformas establecidas en el presente Decreto.

TERCERO. El Ejecutivo Federal, así como los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal deberá realizar, en un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las modificaciones reglamentarias necesarias para garantizar el cumplimiento de este decreto.

CUARTO. El Ejecutivo Federal, así como los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal deberá desarrollar, en un plazo no mayor a ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, una amplia campaña de difusión de los efectos del cigarro electrónico y la prohibición a que hace referencia este Decreto.

III. CONSIDERACIONES

A. Las Comisiones Unidas dictaminadoras de Salud y de Estudios Legislativos, hacen referencia al derecho a la protección de la salud que poseen todos los mexicanos acorde con el párrafo cuarto del artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento legal, el cual a su vez faculta, a través de la fracción XVI del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a emitir leyes sobre salubridad general en la República, por lo que el ámbito de competencia de esta Soberanía se encuentra previamente establecido y reconocido para tratar el tema de salud en México.

El derecho a la protección de la salud, es un derecho social y universal, independientemente de la situación de vulnerabilidad de sus destinatarios. En el entendido de que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, la salud es el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

La salud, es un componente importante del desarrollo socio-económico de cualquier nación; el mejoramiento de la misma tiene un valor humano, ético, político y económico intrínseco. Hoy, el papel del Estado como garante de la salud de la población es parte toral para el desarrollo del país. Es por ello la importancia del tema incumbencia del presente instrumento legislativo.

B. El consumo habitual de tabaco produce enfermedades nocivas para la salud del consumidor.

En México hay 17.3 millones de fumadores, 12.1 millones son hombres y el 5.2 mujeres. Sin embargo está incrementando el consumo de tabaco en los jóvenes de 12 a 17 años.

El cigarro contiene más de 4 mil sustancias tóxicas, y una de ellas es la nicotina, que es la que hace adicta a una persona que fuma.

C. Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la Senadora promovente, en el sentido de que actualmente, el tabaquismo constituye un problema de salud pública. El consumo de tabaco y la exposición a su humo están regulados en nuestra normativa conforme a la Ley General para el Control del Tabaco y su respectivo Reglamento, ambos ordenamientos conforme a los compromisos internacionales contraídos.

D. Hay que señalar que el uso y proliferación de cigarros electrónicos en nuestro país va en aumento y es una realidad, así lo indica la última Encuesta Global de Tabaquismo en Adultos 2015 realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública de nuestro país bajo la coordinación de la Comisión Nacional contra las Adicciones (CONADIC) y la Secretaría de Salud del gobierno federal quien por primera vez incluye un apartado específico dentro de la encuesta para este tipo de productos y que muestra que al menos el 35.3% de los mexicanos han escuchado acerca de los cigarros electrónicos, de los cuales el 55% son hombres y el 31.5% son mujeres. Así como también muestra una prevalencia de uso de cigarros electrónicos del 5% entre los mexicanos, de los cuales el 16.8% son hombres y el 2.7% son mujeres.

E. En nuestro país la regulación del control del tabaco se encuentra basada en la Ley General para el Control del Tabaco y su Reglamento, regulan los productos de tabaco y su uso en espacios compartidos. Y en específico, el artículo 16 fracción VI de esta ley contempla la prohibición de comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco. Este ordenamiento legal ha sido utilizado por diversos órganos gubernamentales, especialmente por la Comisión Federal para la Protección de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), en su calidad de ente guardián del debido cumplimiento de la Ley General para el Control del Tabaco para prohibir la comercialización, distribución e importación de cigarros electrónicos a nuestro país y cuya restricción fue dada a conocer mediante un boletín de prensa emitido el 24 de octubre de 2012, en el que se señala:

1. Que la importación, distribución, comercialización y venta del denominado cigarrillo electrónico está prohibido por la Ley General para el Control del Tabaco conforme al artículo 16, fracción VI;
2. Que la autoridad sanitaria federal no ha emitido autorización alguna para importar o comercializar este producto en México;
3. Que no hay evidencia científica de que el cigarrillo electrónico sea una efectiva alternativa médica para dejar de fumar, puesto que no existen pruebas de la eficacia y seguridad del producto, por lo que se recomienda no comprarlo;
4. Que el consumo de nicotina ocasiona enfermedades respiratorias, neoplasias, problemas cardiovasculares y cerebrovasculares, las cuales pueden causar la muerte del fumador;

Por ello derivado de esta restricción impuesta por la COFEPRIS, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió el amparo con oficio número 513/2015 que presentó un particular, en donde el Ministro José Fernando Franco González Salas presentó proyecto en el cual se declara inconstitucional el artículo 16 de la Ley General para el Control del Tabaco bajo el siguiente argumento:

“El artículo 16, fracción VI, de la Ley General para el Control del Tabaco es contrario a la garantía de igualdad tutelada en el diverso 1o. de la Constitución Federal, en tanto que no cumple con el requisito de la proporcionalidad, derivado de que, aunque el legislador persigue objetivos constitucionalmente legítimos relacionados con la salud pública y el medio ambiente, la verdad absoluta de comerciar, vender, distribuir, exhibir, promocionar o producir cualquier objeto que no sea un producto del tabaco, pero que contenga alguno de los elementos de la marca o cualquier tipo de diseño o señal auditiva que lo identifique con productos del tabaco, se encuentra fuera de proporción, habida cuenta de la situación que impera en torno a los productos que efectivamente provienen del tabaco, mismos que, bajo ciertas restricciones (pese a que son los verdaderos generadores del resultado no deseado), se encuentran dentro del comercio, lo que implica una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos”.

Al declarar inconstitucional este artículo, la comercialización, importación y producción de estos productos quedó supeditada a la Ley General para el Control del Tabaco, sin considerar que los cigarros electrónicos son productos sustancialmente diferentes a los cigarros convencionales y que *no existe presencia de tabaco como parte de los componentes principales.*

F. Es importante considerar que esto corresponde al último criterio que la Suprema Corte ha emitido respecto a esta disposición. Si bien no obliga como jurisprudencia aún, hay que considerarlo como lo que es, el último criterio del máximo tribunal al respecto.

Actualmente existe evidencia científica que demuestra que los vapeadores o sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina (como los denomina el Convenio Marco para el Control del Tabaco) representan una alternativa menos riesgosa para los fumadores, así como una alternativa útil para reducir el número de cigarrillos fumados en personas que desean dejar de fumar. Al día de hoy se han publicado diversos estudios que prueban la eficacia de la utilización de estos dispositivos como política pública de reducción de riesgos, es por ello que en el mundo la mayoría de los países permiten la utilización de estos sistemas.

G. cabe señalar que la Universidad de Berkeley publicó un estudio dentro del *Journal of Public Health Policy* que muestra que de los más de 10,000 químicos presentes en el humo de tabaco incluyendo 40 sustancias reconocidas como cancerígenas, ninguna de estas se encuentra presente en el humo de los cigarros electrónicos o en los componentes de los cartuchos de nicotina de estos productos. Las nitrosaminas específicas del tabaco (uno de los componentes considerados como los más dañinos para la salud humana) han sido encontrados a niveles comparables con los parches de nicotina e incluso con niveles menores a los encontrados en un cigarro convencional. A su vez, un estudio publicado por el *Journal of Toxicology Mechanism and Methods* demuestra que dentro de las emisiones liberadas por los cigarros electrónicos se encuentran algunas sustancias como carbonilo, nitrosaminas específicas del tabaco, hidrocarburos aromáticos policíclicos y otras sustancias con concentraciones 1,500 veces menores a las que se encuentran en el humo de los cigarros convencionales ; demostrando que los cigarros electrónicos representan una alternativa más segura para los fumadores.

Hasta el momento No existen estudios científicos que demuestren que la exposición a vapores de segunda mano originados por los cigarrillos electrónicos sean una potencial amenaza para la salud en los fumadores pasivos; en primer lugar debido a que los cigarros electrónicos no generan emisiones directas, pues no existe combustión alguna; los vapores emitidos vienen directamente de las exhalaciones de los usuarios y estas no incluyen muchos de los químicos y tóxicos encontrados en el humo de los cigarros convencionales o en el humo de segunda mano del mismo y en cambio, contienen sustancias como nicotina y otras partículas que consisten en saborizantes, transportadores de aroma, glicerol, entre otras. Además diversos estudios han encontrado que la exposición a la nicotina presente en este “humo de segunda mano” es menor a la que se origina con los cigarrillos convencionales, aunado a que no existe presencia de otras partículas consideradas como tóxicas que sí están presentes en el tabaco; para muestra de esto, un estudio publicado por la Society for Research on Nicotine and

Tobacco demostró en primer lugar que, las emisiones de los cigarros electrónicos contienen nicotina más no dióxido de carbono o compuestos orgánicos volátiles (dañinos para la salud y el ambiente). Por otro lado, también encontró que, si bien sí existe cierta exposición al humo de segunda mano de los cigarros electrónicos, esta exposición no representa una amenaza equiparable con el humo de segunda mano del tabaco pues las concentraciones de nicotina encontrada fueron 10 veces menores a las del cigarro convencional y sin existir presencia de otras sustancias consideradas como tóxicas.

H. Finalmente, existe evidencia científica que muestra que los sistemas electrónicos de administración de nicotina o sin nicotina o vapeadores pueden ser una alternativa en la reducción de consumo de tabaco tanto para fumadores diarios como para personas que están intentando dejar de fumar; tal como lo confirmó el estudio publicado en el 2014 por la *Society for the Study of Addiction* en donde se menciona que los cigarros electrónicos reducen el deseo de fumar y muestra evidencia preliminar de que el uso de estos productos facilita tanto dejar de fumar como reducir el número de cigarros en los fumadores interesados en dejar este hábito.

- Se destaca que en **Inglatera**, el país que ha concentrado mayores esfuerzos en la investigación de cigarros electrónicos, en el cual esta liberalizada la comercialización de estos sistemas desde 2007, ha indicado que el incremento en el uso de cigarros electrónicos se ha visto acompañado de un incremento en las tasas de personas que dejaron de fumar, una disminución continua en la prevalencia de tabaquismo y un estancamiento en el crecimiento de fumadores.

En agosto de 2015, el Instituto de Salud Pública de Inglaterra, la dependencia encargada de revisar políticas públicas de salud en el país, publicó un estudio en el cual afirma que estos sistemas electrónicos de administración de nicotina (o sin nicotina) o vapeadores son 95% menos dañinos que los cigarros y que existe una relación directa entre la disminución de enfermedades relacionadas con el tabaquismo y la utilización de estos dispositivos.

J. Por otro lado la Conferencia de las Partes del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco, reunida en Nueva Delhi, India del 7 al 12 de noviembre de 2016, estableció un cambio de criterio claro respecto a su anterior reunión en Rusia en 2014. En 2014 la conferencia de las partes recomendaba a los países firmantes prohibir los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina, pues consideraban que había insuficiente información para recomendar su uso. 2 años después en la India el criterio de la Conferencia de las partes reconoce la eficacia de estos dispositivos en el control del tabaco de esta forma:

“Si la gran mayoría de fumadores de tabaco que son incapaces o no desean abandonar el tabaco pasaran sin demora a utilizar una fuente alternativa de nicotina que conlleve menos riesgos sanitarios y, con el tiempo, dejaran de utilizarla, supondría un logro contemporáneo considerable en materia de salud pública.”

La misma Conferencia de las Partes en sus resoluciones considera recomendaciones de regulación de estos sistemas para los países, al entender la realidad que se encuentra en los mercados y que es mejor permitirlo con determinada regulación especial.

K. Es menester señalar la reforma planteada, incumbencia de este instrumento legislativo, de cierta forma quebranta el principio de Reserva de Ley, pues pretende atribuir a la ley en cuestión facultades que van más allá de lo establecido en sus artículos 2 y 5 de la propia legislación:

Artículo 2. *La presente Ley se aplicará a las siguientes materias:*

- *Control sanitario de los productos del tabaco, así como su importación, y*
- *La protección contra la exposición al humo del tabaco.*

Artículo 5. *La presente Ley tiene las siguientes finalidades:*

- I.** *Proteger la salud de la población de los efectos nocivos del tabaco;*
- II.** *Proteger los derechos de los no fumadores a vivir y convivir en espacios 100% libres de humo de tabaco;*
- III.** *Establecer las bases para la protección contra el humo de tabaco;*
- IV.** *Establecer las bases para la producción, etiquetado, empaquetado, promoción, publicidad, patrocinio, distribución, venta, consumo y uso de los productos del tabaco;*
- V.** *Instituir medidas para reducir el consumo de tabaco, particularmente en los menores;*
- VI.** *Fomentar la promoción, la educación para la salud, así como la difusión del conocimiento de los riesgos atribuibles al consumo y a la exposición al humo de tabaco;*
- VII.** *Establecer los lineamientos generales para el diseño y evaluación de legislación y políticas públicas basadas en evidencia contra el tabaquismo;*
- VIII.** *Establecer los lineamientos generales para la entrega y difusión de la información sobre los productos del tabaco y sus emisiones, y*
- IX.** *Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.*

De los artículos anteriores, se desprende que la Ley General para el Control del Tabaco, cuenta con atribuciones expeditas para normar, verificar, y sancionar en materia de productos de tabaco y exposición al humo del mismo. En este caso los sistemas electrónicos de administración de nicotina y sistemas similares sin nicotina NO SON PRODUCTOS DE TABACO, tal como lo confirmo la antes referida resolución de Conferencia de las Partes en Nueva Delhi, India.

Por lo anterior se podría vulnerar las garantías de legalidad y seguridad. En este orden de ideas, esta Comisión de Salud considera como Inviabile la iniciativa en comento.

Espor todo lo anteriormente expresado, que las Comisiones Unidas de Salud y de Estudios Legislativos con las atribuciones que les otorgan los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 188 y 212 del Reglamento del Senado, someten a consideración de esta H. Soberanía el siguiente:

ACUERDO.

ÚNICO.- El Senado de la República desecha la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reformaba el artículo 16, fracción VI de la Ley General para el Control del Tabaco.

Observatorio Mexicano de Tabaco, Alcohol y otras Drogas. Secretaría de Salud. Fecha de consulta 25 de julio de 2016.

http://omextad.salud.gob.mx/contenidos/encuestas/gats2015/GATS_2015_MEXICO_01A_HOJA_RESUMEN.pdf

Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Comunicado de Prensa 94/2012 <http://www.cofepris.gob.mx/Documents/NotasPrincipales/Cigarrillo%20Electr%C3%B3nico.pdf>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Fecha de consulta 25 de julio de 2015. <https://www.scjn.gob.mx/segundasala/asuntos%20lista%20oficial/AR-513-2015.pdf>

Zachary Can, *et al.* Electronic cigarettes as a harm reduction strategy for tobacco control: A step forward or a repeat of past mistakes?. *Journal of Public Health Policy*. <http://link.springer.com/article/10.1057/jphp.2010.41>

O'Connell Grant, *et al.* Reductions in biomarkers of exposure (BoE) to harmful or potentially harmful constituents (HPHCs) following partial or complete substitution of cigarettes with electronic cigarettes in adult smokers. *Toxicology Mechanisms and Methods*. Consultado el 26 de Julio de 2016.

<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15376516.2016.1196282>

HajeK Peter, *et al.* Electronic cigarettes: review of use, content, safety, effects on smokers and potential for harm and benefit. *Society for the Study of Addictions*. Consultado el 26 de Julio de 2016. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12659/full>

Czogala Jan, *et al.* Secondhand Exposure to Vapors From Electronic Cigarettes. *Nicotine & Tobacco Research Journal*. Consultado el 26 de julio de 2016 <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4565991/>

Hajek Peter, *et al.* Electronic cigarettes: review of use, content, safety, effects on smokers and potential for harm and benefit. *Society for the Study of Addictions*. Consultado el 26 de Julio de 2016. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/add.12659/full>

Public Health of England “e-cigarettes: an evidence update” https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/457102/E-cigarettes_an_evidence_update_A_report_commissioned_by_Public_Health_England_FINAL.pdf

<http://www.who.int/fctc/es/>