

# Ciudades libres de tabaco: marco para medidas legales antitabaco

Consortio Legal Internacional, Campaign for Tobacco-Free Kids



## Notas sobre terminología

**MUNICIPIO.** Los municipios pueden adoptar diversas formas, incluidas ciudades, pueblos y aldeas. En muchos casos, este es el tercer nivel de gobierno, bajo los niveles nacional (primero) y estatal/provincial/regional (segundo). En todo este recurso, **el término "municipio" se utiliza para referirse al gobierno local (provincias, regiones, pueblos, aldeas) que es responsable de prestar servicios y promulgar leyes dentro de su territorio.**

**ORDENANZA.** Los municipios de todo el mundo promulgan instrumentos legales con nombres diferentes: estatutos, leyes, decretos, ordenanzas, reglamentos, etc. Además, es posible que algunas medidas legales revisadas en relación con este proyecto estén en forma de borrador o ya estén en vigor. A lo largo de este recurso, **el término "ordenanza" se usa para referirse al instrumento legal que se va a desarrollar o se está revisando.**

**CIGARRILLOS ELECTRÓNICOS.** Hasta la fecha, existen miles de tipos diferentes de sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) en el mercado global, incluidos los cigarrillos electrónicos, las pipas de agua electrónicas y más. Estos productos comparten muchas características en el sentido de que permiten al usuario inhalar una sustancia que contiene nicotina, pero también difieren ampliamente en su apariencia y en los componentes internos para calentar la solución líquida. Además, otros productos pueden tener una apariencia idéntica, pero no contienen nicotina o están etiquetados o comercializados como "libres de nicotina". Estos productos se conocen comúnmente

como sistemas electrónicos sin nicotina (SESN). En este recurso, **el término "cigarrillo electrónico" se utiliza para referirse a todos estos productos (tanto SEAN como SESN).**

## **HUMO, FUMADOR Y LIBRE DE TABACO.**

Con la introducción de productos como los cigarrillos electrónicos y los productos de tabaco calentados (PTC), que calientan las barras de tabaco o los cigarrillos para inhalarlos generalmente a través de un dispositivo electrónico, los reguladores y los activistas de la salud pública han reconocido la necesidad de proteger a las personas de la exposición a las emisiones de todos estos productos, además de las emisiones de los productos de tabaco convencional fumados, en los lugares de trabajo cerrados, los lugares públicos y el transporte público. Desde el punto de vista de la redacción legal, una forma de lograr esto es definir "fumar" para abarcar tanto el acto de fumar productos de tabaco convencionales (por ejemplo, cigarrillos, puros, tabaco para pipa de agua) como el uso de cigarrillos electrónicos y PTC. Por lo tanto, a lo largo de este recurso, **el término "fumar" se usa para referirse al uso de todos los productos inhalables regulados por la ordenanza.** Del mismo modo, **"fumador" se refiere a quienes consumen productos inhalables y "libre de tabaco" significa que no contienen humo de tabaco ni emisiones de cigarrillos electrónicos y PTC.**

## INTRODUCCIÓN

Este recurso proporciona un marco para evaluar las medidas legales antitabaco a fin de garantizar que reflejen las obligaciones legales y las mejores prácticas globales de conformidad con el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS), sus Directrices de implementación y las decisiones adoptadas por el órgano rector del Convenio, la Conferencia de las Partes (COP). Este recurso debe leerse junto con *Ciudades libres de tabaco: análisis de brechas*.

Las leyes antitabaco son fundamentales para la protección de la salud pública porque:

- Según la OMS, el tabaco es una de las principales causas de muerte evitable: casi nueve millones de personas mueren cada año por enfermedades relacionadas con el tabaco.<sup>1</sup>
- La exposición al humo del tabaco causa la muerte de 1,3 millones de no fumadores cada año.<sup>2</sup>
- Las leyes antitabaco integrales protegen al público de la exposición a enfermedades mortales relacionadas con el tabaco, ayudan a los fumadores a dejar de fumar y desalientan a los no fumadores para que no empiecen a fumar.

Las partes en el CMCT de la OMS reconocen que la evidencia científica ha establecido inequívocamente que la exposición al humo del tabaco causa muerte, enfermedad y discapacidad.<sup>3,4</sup> En consecuencia, para cumplir sus obligaciones del tratado establecidas en el artículo 8 del CMCT de la OMS, las Partes deben:

- Adoptar e implementar medidas eficaces para brindar protección contra la exposición al humo del tabaco en los lugares de trabajo cerrados, el transporte público, los lugares públicos cerrados y, según corresponda, otros lugares públicos.
- Promover activamente la adopción e implementación de tales medidas a nivel subnacional, incluso, por ejemplo, en los municipios.

Las Directrices para la implementación del artículo 8, que fueron adoptadas por consenso por las Partes del CMCT de la OMS, contienen principios, definiciones y elementos legislativos clave que, según las Partes, son necesarios para ofrecer una protección *eficaz* contra la exposición al humo del tabaco, tal como exige el CMCT de la OMS.<sup>5</sup>

Además, la COP ha adoptado decisiones para ayudar a las Partes a regular los productos emergentes de tabaco y nicotina, como los productos de tabaco calentado (PTC)<sup>6</sup> y los cigarrillos electrónicos.<sup>7</sup> Para proteger a las personas de la exposición a sus emisiones, se recuerda a las Partes que prohíban el uso de estos productos en espacios cerrados. Incluso cuando la comercialización de estos productos esté prohibida, es importante prohibir su uso al menos en los mismos lugares donde está prohibido fumar productos de tabaco convencionales.

## REQUISITOS PARA LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS EFICACES ANTITABACO

### Descripción general

Teniendo en cuenta las obligaciones y recomendaciones anteriores, hay varios elementos clave que deben considerarse al desarrollar medidas legales que protejan de la manera más eficaz a todas las personas de los riesgos y daños de la exposición al humo del tabaco y otras emisiones y ayuden a hacer que el uso de estos productos de tabaco y nicotina deje de percibirse como algo normal en la sociedad. Las medidas antitabaco eficaces deberían:

1. indicar el propósito/objetivos de la ordenanza;
2. definir los términos clave de manera suficientemente amplia como para abarcar no solo el consumo de productos de tabaco convencionales, sino también el uso de PTC y cigarrillos electrónicos;
3. prohibir fumar en todos los lugares públicos y lugares de trabajo cerrados, en todos los transportes públicos y en espacios al aire libre específicos donde existan los riesgos para la salud debido a la exposición al humo del tabaco y otras emisiones;
4. imponer obligaciones legales de cumplimiento a las personas encargadas de esos locales y del transporte público y a los fumadores;
5. especificar las facultades y obligaciones de las autoridades de inspección y cumplimiento;}}
6. establecer una serie de sanciones disuasorias que sean proporcionales a la gravedad de la infracción y al grado de responsabilidad del infractor;
7. empoderar y permitir que la sociedad civil presente quejas y emprenda acciones legales para obligar al cumplimiento de la ley;
8. educar al público sobre el propósito y los requisitos de la ley;
9. exigir a la autoridad correspondiente que evalúe la eficacia de la ordenanza y su exigencia y ponga esta información a disposición del público; y
10. proporcionar a la autoridad correspondiente un amplio poder regulatorio para abordar los detalles de implementación y cualquier otro asunto necesario o apropiado para la implementación efectiva de la ordenanza.

## 1 Indicar el propósito/objetivos

La sección de propósitos/objetivos de una ordenanza es importante porque proporciona la base de razonamiento y evidencia del municipio para adoptar las disposiciones de la ordenanza. (Dependiendo de la jurisdicción, esto puede tomar la forma de un preámbulo, "Propósito y hallazgos", "Objetivos" u otra forma similar, como sea habitual en la jurisdicción). En el caso de una impugnación legal, los tribunales suelen tratar de determinar si es probable que las disposiciones de la ordenanza cumplan con el propósito de la ordenanza de proteger la salud pública y de qué manera lo harán.

Al redactar esta sección, se podría considerar la posibilidad de articular los objetivos y los hallazgos que incluyan, entre otros:

- los expresados en el artículo 3 del CMCT de la OMS (Objetivo) y en el artículo 5.2 (b) del CMCT de la OMS (Obligaciones generales);

## 2 Definir términos clave

Las definiciones legales afectan el alcance de la política y los productos que estarán cubiertos por las medidas legales. Si bien los términos exactos que se definirán en cada ordenanza variarán según los términos utilizados en las disposiciones sustantivas y en cualquier medida legal a nivel nacional, hay elementos de definición clave que deben tenerse en cuenta al evaluar la exhaustividad de las medidas antitabaco de su municipio. Estos elementos se derivan de las definiciones contenidas en el CMCT de la OMS, sus Directrices para la implementación y las decisiones de la COP. Además, hemos incorporado sugerencias basadas en lo que hemos observado en nuestro trabajo para garantizar que los PTC y los cigarrillos electrónicos estén incluidos en las medidas legales antitabaco.

- cumplimiento con las obligaciones del gobierno en virtud del artículo 8 del CMCT de la OMS de proporcionar protección contra la exposición al humo del tabaco en los lugares de trabajo cerrados, el transporte público, los lugares públicos cerrados y, según corresponda, otros lugares públicos;
- prevención del inicio del consumo de productos de tabaco y nicotina y la adicción a estos productos, con especial atención a los jóvenes y otros grupos de población vulnerables, haciendo que fumar deje de percibirse como algo normal;
- protección para las personas contra los efectos adversos para la salud del consumo de tabaco y la exposición al humo del tabaco; y
- reducción de los impactos ambientales del cultivo, la producción y el tratamiento y eliminación de residuos de los productos de tabaco (por ejemplo, los filtros de cigarrillos) y los dispositivos electrónicos relacionados, incluidos los cigarrillos electrónicos.

A medida que la industria del tabaco continúe desarrollando y comercializando productos emergentes de tabaco y nicotina, será importante incluir el uso de estos productos en la ordenanza para prevenir los riesgos o daños a la salud y para ayudar a los esfuerzos de cumplimiento efectivos. Debe prestarse especial atención a la hora de evaluar las brechas en las medidas actuales, centrándose especialmente en si las definiciones de los productos son lo suficientemente amplias como para garantizar el futuro de sus medidas legales. Por ejemplo, en la actualidad, ¿el uso de cigarrillos electrónicos y HTP entra dentro de la definición de "fumar" o "humo", de modo que su uso está prohibido en los lugares donde está prohibido fumar productos de tabaco convencionales?

## 3 Aplicar las disposiciones antitabaco

Para brindar una protección efectiva contra la exposición pública y laboral al humo del tabaco y otras emisiones, es esencial que la ordenanza prohíba de manera integral fumar:

- en todas las partes de todos los lugares públicos cerrados;
- en todas las partes de todos los lugares de trabajo cerrados;
- en todos los medios de transporte público; y
- en espacios al aire libre o semiabiertos específicos donde existan riesgos para la salud debido a la exposición al humo del tabaco y otras emisiones.

Las medidas legales que no exigen ambientes cerrados completamente libres de tabaco, por ejemplo, al permitir áreas o habitaciones separadas para fumar (incluso aquellas que deben cumplir con las normas de ventilación más rigurosas), han demostrado en repetidas ocasiones que son *ineficaces* para proteger contra la exposición al humo del tabaco. Por lo tanto, como se indica en las Directrices para la aplicación del artículo 8,

*"las medidas eficaces para brindar protección contra la exposición al humo del tabaco, tal como se prevé en el artículo 8 del CMCT de la OMS, requieren la eliminación total del tabaquismo y el humo del tabaco en un espacio o entorno en particular a fin de crear un entorno 100 % libre de tabaco" (el subrayado es nuestro).<sup>8</sup>*

Por lo general, no recomendamos proporcionar una lista de lugares donde está prohibido fumar, ya que con esto se corre el riesgo de no incluir inadvertidamente un tipo de lugar en la lista. Sin embargo, si es necesario o habitual en su legislación municipal proporcionar ejemplos de lugares en los que está prohibido fumar, la ordenanza debe indicar claramente que dicha lista se proporciona únicamente con fines ilustrativos y de ninguna manera pretende ser exhaustiva.\*

**Residencias de múltiples unidades.** Dado que los edificios de apartamentos y condominios y otros tipos de residencias o instalaciones con varias unidades (por ejemplo, centros de atención residencial) tienen aspectos

de viviendas privadas, lugares de trabajo y espacios públicos comunes, y dado que el humo y otras emisiones dañinas salen de las unidades o áreas de vivienda individuales, puede ser aconsejable especificar el alcance de las prohibiciones de fumar tanto en las áreas comunes como en las unidades o áreas de vivienda individuales.

**Residencias privadas que también son lugares de trabajo.** Del mismo modo, también puede ser aconsejable aclarar el alcance de las prohibiciones de fumar con respecto a una residencia privada que también sea un lugar de trabajo (por ejemplo, en los casos en que se proporciona cuidado de niños a no residentes, en los casos en que un no residente presta servicios domésticos en la vivienda y en los casos en que una persona dirige una empresa fuera de su hogar y la vivienda se utiliza como lugar de trabajo para los empleados de la empresa).

**Áreas para fumar al aire libre.** Muchas jurisdicciones de todo el mundo incluyen en sus leyes antitabaco la prohibición de fumar a una distancia específica de las puertas, las ventanas que se puedan abrir y los mecanismos de entrada de aire de los lugares de trabajo y lugares públicos cerrados o a una distancia específica de las áreas exteriores libres de tabaco. La distancia requerida debe determinarse teniendo en cuenta la distancia necesaria para una protección efectiva, los límites de las instalaciones, la proximidad de la calle a las estructuras cerradas de la propiedad y otros factores. A nivel mundial, las distancias prescritas suelen oscilar entre cinco y 10 metros, por ejemplo. Cada vez más, las playas, los parques y otras áreas recreativas al aire libre también se están convirtiendo en espacios libres de tabaco. La creación de espacios exteriores libres de tabaco no solo protege a las personas de la exposición al humo del tabaco y otras emisiones, sino que también reduce la basura de los productos derivados del tabaco y la nicotina e impide una mayor normalización del tabaquismo.

\*Esto se puede hacer utilizando un lenguaje como "incluye pero no se limita a..." u otra redacción similar junto con la lista que impida que esta tenga un efecto limitante.

#### 4 Imponer obligaciones legales de cumplimiento

Una ordenanza antitabaco aplicable no solo impondrá a las personas la obligación legal de abstenerse de fumar donde esté prohibido, sino que también asignará la responsabilidad principal de su cumplimiento a la persona a cargo de las instalaciones o medios de transporte público. La ordenanza también debe especificar las obligaciones de esas personas, incluida la obligación permanente de:

- Colocar carteles que informen a las personas que se encuentren en las instalaciones que está prohibido fumar. La ordenanza debe especificar el contenido (texto, idioma e imágenes), el tamaño y la ubicación de la señalización requerida. La señalización debe cubrir tanto el consumo de productos de tabaco convencionales como el uso de

productos emergentes de tabaco y nicotina, incluidos los PTC y los cigarrillos electrónicos. La señalización también debe incluir un número, un sitio web o una aplicación donde los miembros del público puedan denunciar violaciones de la ley.

- Retirar los ceniceros de todas las áreas interiores y de cualquier área al aire libre donde esté prohibido fumar.
- Tomar medidas razonables para desalentar y dejar de fumar cuando esté prohibido, como: pedirle a cualquier persona que fume que deje de fumar; interrumpir el servicio y pedirle a la persona que se vaya si se niega; y, si es necesario, ponerse en contacto con las autoridades policiales para obtener ayuda.

#### 5 Especificar las facultades y obligaciones de las autoridades de inspección y cumplimiento

Para establecer un sistema integral y coordinado de inspección y cumplimiento, es esencial que la ordenanza especifique:

- qué autoridad o autoridades tienen poderes y deberes de inspección, y los lugares que entran dentro del área de responsabilidad de cada autoridad cuando más de una entidad tiene responsabilidades de inspección;
- qué autoridad o autoridades tienen el poder y el deber de emprender acciones legales para hacer cumplir la ordenanza;
- las facultades de los inspectores, incluido el derecho a entrar en los locales sujetos a la ordenanza y a reunir las pruebas pertinentes;
- los mecanismos de coordinación si interviene más de una autoridad o nivel de gobierno; y

- que un investigador, que actúe con competencia y de buena fe, no será pasible de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones de control.

Al especificar qué autoridad o autoridades son responsables de las inspecciones, es aconsejable considerar qué sistemas de inspección ya existen y si las inspecciones en virtud de la ordenanza antitabaco podrían añadirse a un mecanismo existente. Estos pueden incluir sistemas de inspección de higiene y saneamiento, salud y seguridad ocupacional, seguridad contra incendios, licencias comerciales y otros sistemas relevantes. Sin embargo, es esencial considerar si los sistemas de inspección existentes funcionan bien, si las agencias de inspección cuentan con los recursos adecuados y qué tan fuerte es el compromiso de las agencias de llevar a cabo las tareas de inspección.

#### 6 Proporcionar una variedad de sanciones

La ordenanza debe incluir una serie de sanciones por infracciones. Estas pueden incluir:

- multas;
- sanción de licencia comercial u operativa, especialmente por infracciones flagrantes o reiteradas;
- sanciones penales, cuando proceda; y
- notificación pública de las infracciones, con los costos asociados cobrados a los infractores.

Los siguientes principios deben guiar las decisiones sobre el nivel y la naturaleza de las sanciones impuestas en la ordenanza. Las sanciones deberían:

- Ser proporcionales a la naturaleza y gravedad del delito y al grado de responsabilidad del infractor. Además, deben ser coherentes con el tratamiento que un país da a otros delitos igualmente graves.
- Ser lo suficientemente significativas como para desalentar las infracciones. Se requieren sanciones más importantes para disuadir a los infractores empresariales que para disuadir a las personas, que suelen tener menos recursos. Además, esto significa imponer diferentes niveles de multas u otras sanciones para las diferentes disposiciones de la ordenanza.
- Aumentar por infracciones reiteradas.

- Ser aplicables tanto para la conducta de entidades corporativas como de personas físicas. Las sanciones deben aplicarse a la conducta de los gerentes, directores, funcionarios y representantes legales responsables de la conducta corporativa.

Si bien puede ser habitual en algunas jurisdicciones aplicar sanciones penales a las personas por fumar cuando está prohibido, es importante reconocer que las políticas antitabaco funcionan mejor para generar un cambio en el comportamiento social cuando hay apoyo público y aceptación de la política.

Las sanciones impuestas a los fumadores individuales deben ser proporcionadas, teniendo en cuenta que las personas que fuman pueden tener menos recursos y ser miembros de poblaciones vulnerables. Como se ha mencionado anteriormente, para promover la salud pública, las medidas de cumplimiento deben centrarse en garantizar que las empresas cumplan con los requisitos antitabaco, promover los valores de la equidad social y la justicia mediante la defensa de los derechos humanos, proteger a todas las poblaciones vulnerables y, tal como está redactado, no amenazar de forma evidente la seguridad de las personas, particularmente en la aplicación de sanciones penales.

Siempre que sea posible, las multas recaudadas por infracciones, o una parte de ellas, podrían asignarse a la administración de la ordenanza.

#### 7 Empoderar y habilitar a la sociedad civil

La ordenanza debe otorgar a los miembros de las organizaciones públicas y de la sociedad civil la autoridad para iniciar quejas y acciones legales a fin de obligar al cumplimiento de la ley. Esto incluiría, según corresponda, acciones contra el gobierno si no cumple con sus obligaciones de inspección o control de cumplimiento.

## 8 Requerir una evaluación efectiva

Es importante supervisar y evaluar las medidas antitabaco para garantizar una protección eficaz contra la exposición al humo del tabaco. Imponer a la autoridad o autoridades responsables la obligación de hacer un seguimiento de las tasas de cumplimiento y evaluar la eficacia general del programa de inspección y cumplimiento ayudará a garantizar que estas actividades se lleven a cabo y se mantengan.

Los datos de evaluación se pueden utilizar entonces para identificar cualquier obstáculo al cumplimiento o a la aplicación y cualquier área en la que la ley y el sistema de inspección y cumplimiento puedan necesitar ser reforzados. Los informes de inspección y cumplimiento y los resultados del seguimiento y la evaluación deben ponerse fácilmente a disposición del público.

## 9 Educar al público

La educación del público es un componente importante de una campaña exitosa sobre ambientes libres de tabaco y puede ayudar a generar apoyo para la adopción de una ordenanza antitabaco. Sin embargo, la educación del público no termina una vez que se adopta la ordenanza. En cambio, el gobierno desempeña un importante papel continuo en la educación del público sobre el propósito y los requisitos de la ordenanza. Por lo tanto, los legisladores tal vez deseen considerar la posibilidad de incluir un requisito para que el gobierno participe en la educación continua del público. Los mensajes del gobierno pueden incluir:

- ventajas de los lugares 100 % libres de tabaco;
- riesgos de exposición al humo de tabaco ajeno;
- el hecho de que los lugares cerrados sean 100 % libres de tabaco es la única solución basada en la ciencia para garantizar una protección eficaz contra el humo y las emisiones de tabaco ajeno; e
- información para propietarios de negocios, gerentes y otras personas a cargo de las instalaciones que describe la ley y sus responsabilidades.

## 10 Otorgar a la autoridad competente un poder regulador suficientemente amplio

Según sea apropiado a nivel municipal, se debe otorgar a la autoridad correspondiente la facultad de abordar una amplia gama de asuntos relacionados con las normas y regulaciones, que incluyen, entre otros:

- agregar cualquier lugar público y lugar de trabajo al aire libre donde esté prohibido fumar;
- si la ordenanza proporciona listas de ejemplos de lugares públicos y lugares de trabajo cerrados o formas de transporte público en los que está prohibido fumar, agregar ejemplos a dichas listas;
- especificar los aspectos adicionales de

los requisitos de señalización y detallar cualquier otra obligación impuesta a las personas responsables de las instalaciones y los medios de transporte público; y

- abordar cualquier otro asunto necesario o apropiado para implementar la ordenanza.

Se debe tener cuidado para evitar que impliquen limitaciones al poder regulador, por ejemplo, otorgando explícitamente solo algunos poderes o presentando dichos poderes de manera exhaustiva.

## Bibliografía

1. WHO report on the global tobacco epidemic, 2023: protect people from tobacco smoke. Geneva: World Health Organization; 2023. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.
2. *Id.*
3. WHO Framework Convention on Tobacco Control. Article 8(1). <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf>
4. WHO Framework Convention on Tobacco Control. Article 5.2(b). <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/42811/9241591013.pdf>
5. WHO FCTC. Guidelines for implementation of Article 8. <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/protection-from-exposure-to-tobacco-smoke>
6. FCTC/COP8(22) on Novel and emerging tobacco products. [https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/meeting-reports/fctc\\_cop8\(22\).pdf](https://fctc.who.int/docs/librariesprovider12/meeting-reports/fctc_cop8(22).pdf)
7. FCTC/COP7(9) on Electronic nicotine delivery systems and electronic non-nicotine delivery systems. [https://fctc.who.int/news-and-resources/publications/m/item/fctc-cop7\(9\)-electronic-nicotine-delivery-systems-and-electronic-nicotine-delivery-systems](https://fctc.who.int/news-and-resources/publications/m/item/fctc-cop7(9)-electronic-nicotine-delivery-systems-and-electronic-nicotine-delivery-systems)
8. WHO FCTC. Guidelines for implementation of Article 8. Principle 1. <https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/protection-from-exposure-to-tobacco-smoke>