ASOVAPE

OBSERVATORIO REGULATORIO · INFORME PRINCIPAL

Regular para reducir el daño

Análisis comparado de la regulación de los productos de nicotina de menor riesgo en el mundo, con un capítulo especial sobre Colombia.

Plataforma Global y Regional de Análisis Regulatorio
de Productos de Nicotina de Menor Riesgo

Noviembre de 2026
Elaborado por Asociación Colombiana de Vapeadores (ASOVAPE)

CONTENIDO

Un informe en diez capítulos

01 **Resumen ejecutivo**

02 **Marco conceptual**

03 **Panorama global**

04 **Modelos de regulación diferenciada**

05 **Modelos restrictivos y prohibitivos**

06 **Comparación de impactos**

07 **Capítulo especial Colombia**

08 **Matriz de recomendaciones regulatorias**

09 **Ruta de expansión regional**

10 **Bibliografía y anexos**

Enfoque. Este informe se construye sobre el principio de la reducción de daños del tabaquismo: proteger a los menores, informar con la verdad a los adultos y ofrecer a quienes fuman alternativas reguladas sin combustión.

CAPÍTULO 1

Resumen ejecutivo

Este informe compara cómo regulan los países los productos de nicotina de menor riesgo y qué resultados obtienen. Su tesis es sencilla: **el daño del tabaquismo viene sobre todo de la combustión, no de la nicotina**. Por eso, las normas que diferencian por riesgo y ofrecen a los adultos que fuman alternativas reguladas consiguen bajar el tabaquismo más rápido que las que tratan todos los productos igual o los prohíben.

49
jurisdicciones analizadas, 15 de ellas con ficha completa

1,55
veces más probable dejar de fumar con vapeador que con parches o chicles (Cochrane, certeza alta)

47
jurisdicciones prohíben la venta de vapeadores; 109 la regulan

30.341
muertes al año en Colombia atribuibles al cigarrillo (IECS)

Los diez hallazgos principales

1. **La evidencia científica es más sólida que nunca.** La revisión Cochrane de 2025, con 104 estudios y 30.366 participantes, concluye con certeza alta que el vapeador con nicotina ayuda a dejar de fumar más que la terapia de reemplazo de nicotina: de cada 100 personas que lo intentan, unas 9 lo logran con vapeador frente a 6 con parches o chicles (Lindson et al., 2025).
2. **Los países que apostaron por la reducción de daños muestran las caídas más rápidas del tabaquismo.** Suecia llegó a 4,8 % de adultos que fuman a diario, por debajo del umbral de 5 % con el que se suele definir a un país «libre de humo». Nueva Zelanda bajó del 16,4 % al 6,8 % en trece años. En Japón, las ventas de cigarrillos por habitante cayeron 52,6 % entre 2011 y 2023 mientras crecía el tabaco calentado.
3. **El mundo está dividido.** Según el conteo de 2026 de la Campaign for Tobacco-Free Kids, 109 jurisdicciones regulan la venta de cigarrillos electrónicos y 47 la prohíben. América Latina concentra muchas de las prohibiciones: Brasil, México, Uruguay y Venezuela, entre otros. Pero la región también se mueve en el otro sentido: Argentina levantó en mayo de 2026 su prohibición de quince años, con un régimen restrictivo, y en Panamá la Corte Suprema anuló en 2024 la ley que prohibía los vapeadores.
4. **La prohibición no elimina el consumo: lo traslada al mercado ilegal.** Brasil prohíbe el vapeo desde 2009 y aun así tiene unos 10 millones de usuarios frecuentes que compran en el mercado ilegal, con pérdidas fiscales estimadas en R$ 13.700 millones al año. Australia, con un modelo de farmacia, decomisó más de 7 millones de vapeadores ilegales en 2024.
5. **El acceso regulado protege mejor a los menores que la prohibición.** Donde hay reglas de edad, publicidad, envases y nombres que se hacen cumplir, el uso juvenil cae: en Estados Unidos bajó de forma significativa entre 2022 y 2025. Donde el producto es ilegal, nadie verifica la edad.
6. **Colombia regula, pero sin diferenciar por riesgo.** La Ley 2354 de 2024 aplicó a vapeadores, tabaco calentado y nicotina oral las mismas reglas del cigarrillo. Es un avance frente al vacío anterior, pero no reconoce la diferencia de riesgo ni crea una ruta para que los adultos que fuman cambien a alternativas.
7. **La implementación colombiana va por partes.** Ya están vigentes la Resolución 624 de 2025 (señalización de espacios libres de humo y aerosoles) y la Resolución 30838 de 2025 de la SIC (información al consumidor). La SIC investiga ventas a menores y prepara reglas de exhibición. Falta un estándar de calidad del producto.

8. **Los jóvenes colombianos son la prioridad, y hay que medir bien.** En 2022, el 12,1 % de los escolares había vapeado al menos una vez en el último mes, frente al 4,8 % que había fumado. Esa cifra suma el uso experimental, el ocasional y el frecuente, y Colombia no publica cuántos vapean con frecuencia. En Estados Unidos y Gran Bretaña, la mayoría de los adolescentes que reportan uso en el último mes no vapea a diario. Cualquier política debe cerrar el acceso de los menores sin cerrar la puerta a los adultos que fuman.
9. **El diseño fiscal está en discusión.** El Congreso tramita el primer impuesto específico al vapeo. El texto en conciliación y el resultado final se documentarán cuando se conozca la decisión. Un impuesto proporcional al riesgo, menor que el del cigarrillo, es coherente con la reducción de daños; uno igual o mayor empuja al consumidor de vuelta al cigarrillo o al contrabando.
10. **Colombia puede liderar la región.** Con una norma ya vigente, autoridades activas y una sociedad civil organizada, el país está en posición de pasar de la equiparación al cigarrillo a una regulación diferenciada por riesgo, como la del Reino Unido o Nueva Zelanda.

Tesis de lectura

Regular sí, prohibir no; diferenciar por riesgo siempre. La política más eficaz contra el tabaquismo combina tres cosas: protección estricta de los menores, información veraz para los adultos y un acceso regulado y de calidad a alternativas sin combustión, con reglas e impuestos proporcionales a su riesgo.

Metodología en breve

- **Fuentes:** 111 fuentes revisadas; 98 utilizables, calificadas de la A a la I según su confiabilidad. Se excluyeron 13.
- **Países:** 49 jurisdicciones; 15 con ficha completa (norma, productos, edad, datos de resultados y fuentes) y 34 con registro normativo.
- **Colombia:** 17 hitos documentados con una ficha estándar de 12 campos.
- **Comparación:** cinco modelos regulatorios y siete criterios de análisis.
- **Fecha de corte:** 13 de noviembre de 2026.

Cómo leer este informe

El informe tiene diez capítulos. Los capítulos 2 y 3 explican los conceptos y el panorama mundial. Los capítulos 4 y 5 estudian los países de referencia, primero los que regulan con un enfoque de reducción de daños y luego los que restringen o prohíben. El capítulo 6 compara sus resultados con siete criterios. El capítulo 7 es el capítulo especial de Colombia. El capítulo 8 traduce todo en recomendaciones y el capítulo 9 propone la metodología para extender el estudio a otros países de América Latina. Los anexos incluyen la bibliografía, la matriz de países y la ficha de hitos de Colombia.

Todas las cifras tienen una fuente calificada según su confiabilidad (ver el capítulo 10). Ninguna cifra depende solo de fuentes de la industria.

CAPÍTULO 2

Marco conceptual

Para discutir bien la regulación hay que separar cinco ideas que suelen mezclarse: qué causa el daño, qué es la reducción de daños, qué pasa con el uso dual, cómo se protege a los menores y qué derecho tienen los adultos a la información.

2.1 Nicotina y combustión: dónde está el daño

El cigarrillo mata hasta a la mitad de quienes lo consumen durante años. La causa principal no es la nicotina sino **el humo**: al quemar tabaco a más de 600 °C se producen miles de sustancias químicas, entre ellas decenas de cancerígenos, monóxido de carbono y alquitrán. Ese humo es el responsable del cáncer de pulmón, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y buena parte de las enfermedades cardiovasculares asociadas al tabaco.

La nicotina genera dependencia y no es inocua: eleva la frecuencia cardiaca y no se recomienda a menores, embarazadas ni a quienes no fuman. Pero por sí sola no causa cáncer ni enfermedad pulmonar. Por eso, la medicina usa desde hace décadas parches, chicles e inhaladores de nicotina para ayudar a dejar de fumar.

Las Academias Nacionales de Ciencias de Estados Unidos concluyeron en 2018 que hay **evidencia concluyente** de que sustituir por completo el cigarrillo por un vapeador reduce la exposición a tóxicos y cancerígenos (NASEM, 2018). El Real Colegio de Médicos del Reino Unido ratificó en 2024 que el vapeo sigue siendo una herramienta importante para dejar de fumar (Royal College of Physicians, 2024).

> **Menor riesgo no significa sin riesgo.** Este informe no afirma que los productos sin combustión sean inocuos. Afirma que, para un adulto que fuma, cambiar por completo a una alternativa sin combustión reduce de forma sustancial su exposición a tóxicos, y que la regulación debería reconocer esa diferencia.

2.2 Los productos de nicotina de menor riesgo

PRODUCTO	CÓMO FUNCIONA	COMBUSTIÓN	NOMBRE EN LA LEY 2354
Vapeador o cigarrillo electrónico	Calienta un líquido con o sin nicotina y produce un aerosol	No	SEAN (con nicotina) y SSSN (sin nicotina)
Tabaco calentado	Calienta tabaco a menos de 350 °C, sin quemarlo	No	Productos de tabaco calentado (PTC)
Nicotina oral (bolsitas)	Bolsa que se pone entre la encía y el labio	No	Productos de nicotina oral (PNO)
Snus	Tabaco oral húmedo pasteurizado, tradicional en Suecia	No	Sucedáneo del tabaco
Terapia de reemplazo de nicotina	Parches, chicles, inhaladores con registro sanitario	No	Medicamento (fuera de la Ley 2354)

Cada producto tiene un perfil de riesgo distinto y la evidencia sobre cada uno tiene un grado de madurez distinto. La evidencia sobre el vapeo para dejar de fumar es la más amplia; la del tabaco calentado viene sobre todo de Japón; la de la nicotina oral se apoya en la experiencia sueca con el snus.

2.3 Qué es la reducción de daños

La reducción de daños es un enfoque de salud pública que busca disminuir las consecuencias negativas de una conducta cuando la persona no puede o no quiere abandonarla por completo. Es el mismo principio del cinturón de seguridad, los programas de intercambio de jeringas o la protección solar.

En el tabaquismo, la reducción de daños parte de una realidad: muchas personas que fuman no logran dejar la nicotina con los métodos tradicionales. Ofrecerles una alternativa sin combustión, regulada y con información clara, salva vidas mientras se mantiene el objetivo de que nadie empiece a consumir nicotina.

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco incluye la reducción de daños en su definición de control del tabaco (artículo 1, literal d). Sin embargo, la OMS ha mantenido una posición cautelosa frente a los productos sin combustión y recomienda regularlos de forma estricta. Este informe cita a la OMS en sus datos sobre el consumo de cigarrillos y sus medidas de control, y se apoya en las revisiones sistemáticas Cochrane para la evidencia sobre eficacia.

2.4 Uso dual

Se llama uso dual a fumar y vapear al mismo tiempo. Es frecuente en los primeros meses del cambio y es la principal objeción al enfoque de reducción de daños. La evidencia indica que el beneficio aparece cuando la persona **deja por completo el cigarrillo**; reducir el número de cigarrillos ayuda menos. Por eso, una buena regulación no solo permite el acceso: acompaña el cambio completo con información, servicios de cesación y precios que favorezcan la alternativa frente al cigarrillo.

2.5 Protección de menores

Ningún menor debe consumir nicotina. Este principio no está en discusión. La pregunta es cómo lograrlo. Las herramientas con mejor respaldo son:

- edad mínima de venta con verificación real, también en internet;
- prohibición de publicidad dirigida a jóvenes y de envases, diseños o nombres que los atraigan (dulces, juguetes, personajes, colores infantiles). Los sabores, en cambio, ayudan a los adultos a dejar el cigarrillo: lo que atrae a los menores es cómo se presenta el producto, no su sabor;
- envases y advertencias claras;
- control y sanciones efectivas a quienes venden a menores;
- educación sin alarmismo, que distinga entre el riesgo para un menor que no fuma y el beneficio para un adulto que sí fuma.

La prohibición total no es una de ellas: en un mercado ilegal nadie pide la cédula.

2.6 Derecho a la información

Los adultos que fuman tienen derecho a saber que existen alternativas de menor riesgo. En muchos países, incluido Colombia, ese mensaje no llega: en el Reino Unido, el 56 % de los adultos cree que vapear es igual o más dañino que fumar (ASH, 2025). Esa percepción equivocada mantiene a muchas personas en el cigarrillo.

La Ley 2354 de 2024 reconoce el derecho a la información y la Resolución 30838 de 2025 de la SIC lo desarrolla con información mínima sobre uso, componentes, advertencias, batería, vida útil y garantía. Lo que falta es reglamentar la información sobre el **riesgo relativo** frente al cigarrillo, con base científica y sin que se convierta en publicidad.

2.7 Qué dice la evidencia de cada producto

Vapeadores. Es el producto con más evidencia. Además de la revisión Cochrane sobre cesación (capítulo 6), los estudios de biomarcadores muestran que quienes cambian por completo del cigarrillo al vapeador reducen de forma marcada su exposición a tóxicos y cancerígenos (NASEM, 2018; Royal College of Physicians, 2024). Los efectos de muy largo plazo todavía se estudian, porque el producto existe hace menos de veinte años.

Tabaco calentado. Al no quemar el tabaco, emite muchas menos sustancias tóxicas que el cigarrillo, aunque más que el vapeador. La experiencia de Japón muestra que puede acelerar la caída de la venta de cigarrillos (Cummings et al., 2026). Una parte importante de los estudios fue financiada por fabricantes, por lo que se necesitan más estudios independientes.

Nicotina oral y snus. No hay combustión ni inhalación. La experiencia sueca, con décadas de datos poblacionales, asocia el reemplazo del cigarrillo por el snus con tasas muy bajas de cáncer de pulmón. Las bolsitas de nicotina sin tabaco son más recientes y su uso en jóvenes es motivo de vigilancia.

Productos sin nicotina. Los vapeadores sin nicotina (SSSN) no tienen valor para dejar de fumar por sí mismos, pero la Ley 2354 los incluye por su parecido con los demás.

2.8 Seis ejes de análisis

El informe analiza cada país con seis ejes, que se convierten en siete criterios de comparación en el capítulo 6:

1. **Riesgo relativo y combustión:** ¿la norma distingue entre productos combustibles y sin combustión?
2. **Protección de menores:** edad, publicidad, envases y nombres atractivos para menores, exhibición, comercio electrónico y sanciones.
3. **Derechos de los adultos que fuman:** acceso a información, a alternativas y a servicios de cesación.
4. **Calidad y seguridad:** ingredientes, límites de nicotina, baterías, etiquetado y trazabilidad.
5. **Mercado ilícito y cumplimiento:** contrabando, adulteración, canales informales y capacidad de control.
6. **Diseño fiscal proporcional al riesgo:** impuestos, costos de cumplimiento e incentivos para cambiar.

CAPÍTULO 3

Panorama global

No hay un modelo único. Los países se reparten entre quienes regulan los productos de menor riesgo como una herramienta contra el cigarrillo, quienes los regulan con reglas estrictas pero sin una política de sustitución, quienes los tratan igual que al cigarrillo, quienes solo los permiten en farmacias y quienes los prohíben.

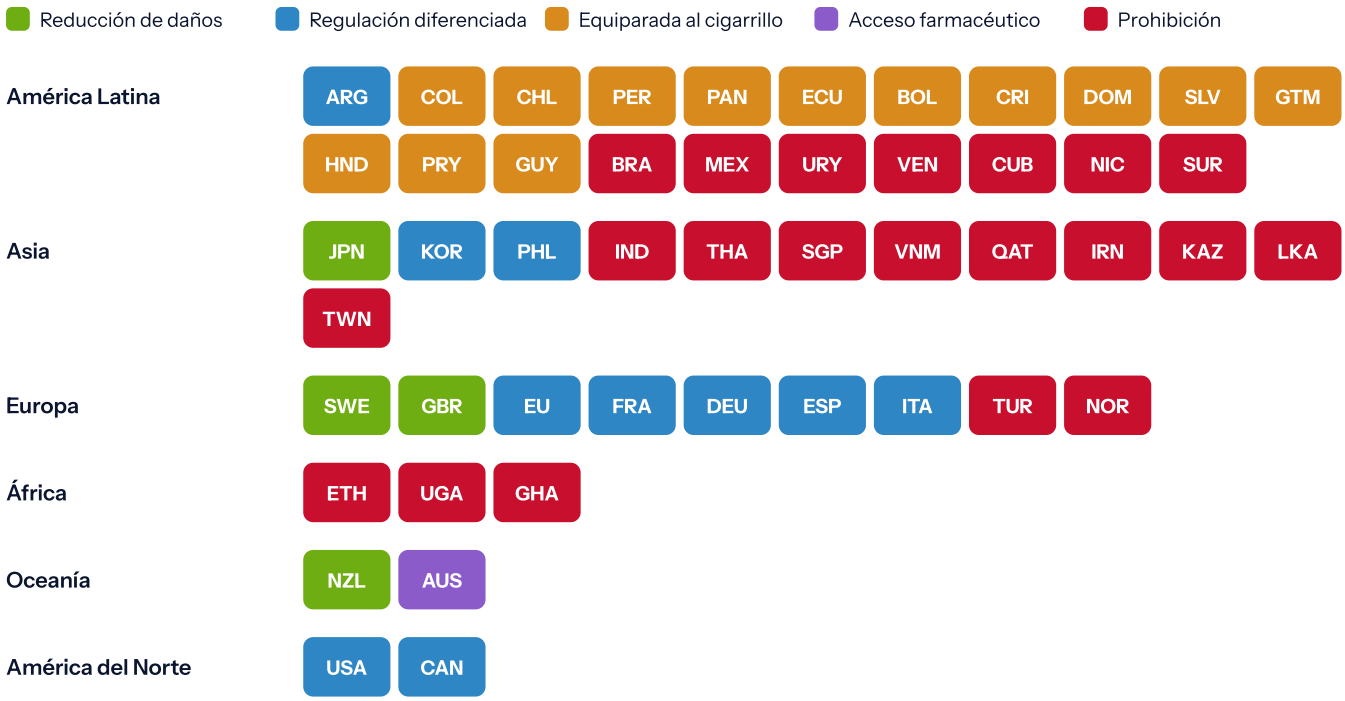
3.1 Cinco modelos regulatorios

MODELO	EN QUÉ CONSISTE	EJEMPLOS
Reducción de daños	Acceso regulado para adultos, reglas de calidad, protección de menores y comunicación del riesgo relativo. El Estado promueve el cambio del cigarrillo a alternativas.	Reino Unido, Nueva Zelanda, Suecia, Japón
Regulación diferenciada	Productos legales con límites técnicos, de publicidad y de envases, sin una política activa de sustitución.	Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Corea del Sur, Filipinas, Argentina (desde 2026, con reglas restrictivas)
Equiparada al cigarrillo	Productos legales con las mismas reglas del tabaco combustible, sin diferenciar por riesgo.	Colombia, Chile, Perú, Ecuador, Panamá y buena parte de Centroamérica
Acceso farmacéutico	Venta solo en farmacias o con receta, como producto terapéutico.	Australia
Prohibición	Venta prohibida por norma; a veces también la importación, el uso o la publicidad.	Brasil, México, Uruguay, Venezuela, India, Tailandia, Singapur

Estos modelos no son compartimentos estancos. Un país puede tener reglas de reducción de daños para un producto y prohibir otro: Japón prohíbe vender líquidos con nicotina pero permite el tabaco calentado; la Unión Europea prohíbe el snus salvo en Suecia.

3.2 El mapa

La figura muestra las 49 jurisdicciones del Observatorio agrupadas por región y coloreadas según su modelo. Quince tienen una ficha completa con datos de resultados; las demás tienen un registro normativo basado en el conteo global de 2026.



Modelo regulatorio de 49 jurisdicciones, por región. Fuente: elaboración propia con base en la matriz del Observatorio.

Tres patrones saltan a la vista:

- **América Latina es la región más dividida.** La mitad de los países analizados prohíbe y la otra mitad equipara los productos al cigarrillo. Ninguno tiene un modelo de reducción de daños.
- **Asia concentra las prohibiciones más duras**, con penas de cárcel en algunos casos, pero también el caso de éxito del tabaco calentado en Japón.
- **Los modelos de reducción de daños están en Europa del norte, Oceanía y Japón**, países con sistemas de salud fuertes y alta capacidad de control.

3.3 El conteo mundial



Jurisdicciones con normas sobre cigarrillos electrónicos. Corte: 31 de julio de 2025. Fuente: Campaign for Tobacco-Free Kids (2026).

Jurisdicciones que regulan o prohíben la venta de cigarrillos electrónicos.

La Campaign for Tobacco-Free Kids, una organización que defiende el control estricto del tabaco, cuenta 109 jurisdicciones que regulan la venta de cigarrillos electrónicos y 47 que la prohíben, con corte al 31 de julio de 2025. El resto no tiene una norma específica. El conteo incluye estados y territorios, no solo países.

3.4 Tendencias recientes (2024–2026)

- **Más reglas sobre envases, nombres y desechables.** El Reino Unido prohibió los vapeadores desechables desde junio de 2025 y su Ley de Tabaco y Vapeadores de 2026 restringe la publicidad y los envases dirigidos a jóvenes.

Algunos países europeos van más allá y prohíben sabores, una medida que este Observatorio no recomienda: los sabores ayudan a los adultos a dejar el cigarrillo, y lo que atrae a los menores es el empaque y el nombre.

- **Los impuestos llegan a los productos sin combustión.** La Comisión Europea propuso en julio de 2025 impuestos mínimos para líquidos, tabaco calentado y bolsitas de nicotina, todavía en negociación. Colombia tramita su primer impuesto específico al vapeo.
- **América Latina se mueve en dos direcciones.** México llevó la prohibición a la Constitución en enero de 2025 y fijó penas de cárcel en 2026, y Uruguay derogó en 2025 la apertura al tabaco calentado. En sentido contrario, la Corte Suprema de Panamá anuló en 2024 la ley que prohibía los vapeadores, y Argentina pasó en mayo de 2026 de la prohibición a un registro obligatorio, aunque con reglas restrictivas.
- **Los modelos restrictivos ajustan.** Australia pasó en octubre de 2024 de exigir receta a permitir la venta en farmacia a adultos sin receta, ante el crecimiento del mercado ilegal.
- **La evidencia se consolida.** La revisión viva de Cochrane eleva a certeza alta la ventaja del vapeador sobre la terapia de reemplazo de nicotina.

3.5 Lo que dice el debate internacional

En el escenario multilateral, la OMS y la Conferencia de las Partes del Convenio Marco (COP11, 2025) mantienen un enfoque de precaución frente a los productos de menor riesgo. Gobiernos como el del Reino Unido, Nueva Zelanda y Suecia defienden en esos espacios sus políticas de reducción de daños, con datos de resultados. Los grupos de consumidores y el sector piden reconocer el riesgo relativo; las organizaciones de control del tabaco advierten sobre el uso juvenil. Este informe toma la evidencia de mayor calidad disponible, sin importar de qué lado del debate venga, y señala con claridad cuándo una fuente pertenece a la industria o a una campaña de incidencia.

CAPÍTULO 4

Modelos de regulación diferenciada

Cuatro países son la referencia mundial de la reducción de daños: el Reino Unido con el vapeo, Nueva Zelanda con una regulación integral, Suecia con el snus y la nicotina oral, y Japón con el tabaco calentado. Al final del capítulo se resumen los modelos de la Unión Europea y Estados Unidos, que regulan con reglas estrictas sin una política activa de sustitución.

4.1 Reino Unido: el vapeo como política de salud

Modelo: reducción de daños · **Edad mínima:** 18 años · **Vapeadores:** legales; desechables prohibidos desde junio de 2025 · **Tabaco calentado:** legal · **Nicotina oral:** legal, regulable con la Ley de 2026

Qué hizo. El Reino Unido regula el vapeo desde 2016 con las reglas europeas de producto (límite de 20 mg/ml de nicotina, depósitos de 2 ml, notificación de ingredientes) y, a la vez, lo integra a su sistema de salud. Los servicios públicos para dejar de fumar ofrecen vapeadores y orientación (NCSCT y OHID, 2024). En 2023 el Gobierno lanzó el programa *Swap to Stop*, que entrega kits de inicio a personas que fuman. Una evaluación temprana publicada en *Addiction* en 2026 documenta cómo funcionó el programa a escala nacional (Moore et al., 2026).

Resultados.

- El tabaquismo adulto bajó a 10,6 % en 2024, su mínimo histórico (ONS, 2025).
- Unos 5,5 millones de adultos vapean en Gran Bretaña. De ellos, el 55 % son exfumadores y solo el 5 % nunca fumó (ASH, 2025).
- ASH estima que cerca de 3 millones de personas dejaron de fumar con un vapeador en los últimos cinco años.



55 %
Exfumadores

40 %
Fumadores actuales

5 %
Nunca fumaron

5,5 millones de adultos vapean en Gran Bretaña (10,4 %). Fuente: ASH (2025).

Quiénes vapean en Gran Bretaña.

Retos. El uso juvenil de desechables creció entre 2021 y 2023, lo que llevó a prohibirlos y a restringir la publicidad con la Ley de Tabaco y Vapeadores de 2026, que también crea una «generación libre de tabaco». Además, el 56 % de los adultos cree que vapear es igual o más dañino que fumar: la percepción del riesgo empeora aunque la evidencia mejore.

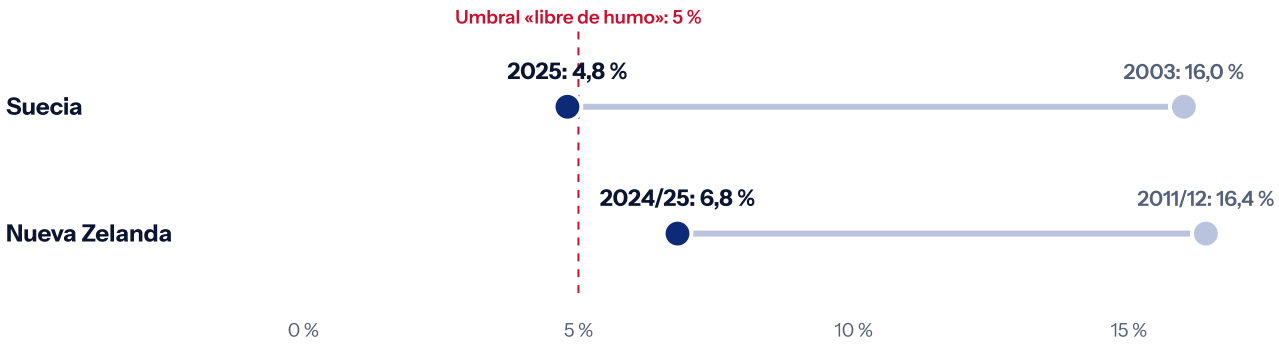
Lección para Colombia. El vapeo puede ser una política pública de cesación, no solo un producto de consumo. La clave es acompañar el acceso con servicios de salud, información veraz y controles firmes para los menores.

4.2 Nueva Zelanda: una regulación integral

Modelo: reducción de daños · **Edad mínima:** 18 años · **Vapeadores:** legales y regulados desde 2020; sabores solo en tiendas especializadas · **Tabaco calentado:** legal · **Nicotina oral:** legal

Qué hizo. Nueva Zelanda se fijó la meta *Smokefree Aotearoa 2025*: menos de 5 % de adultos que fuman a diario. En 2020 reformó su ley para regular vapeadores, tabaco calentado y nicotina oral con notificación de productos, límites de nicotina, reglas de venta y una división entre tiendas generales, que solo venden tres sabores, y tiendas especializadas. Desde 2023 endureció las reglas para proteger a los menores: distancias a colegios, límites a los desechables y nombres de sabores genéricos (Ministerio de Salud de Nueva Zelanda, 2024).

Resultados. El tabaquismo diario bajó de 16,4 % en 2011/12 a 6,8 % en 2024/25. El vapeo diario llega al 11,7 % de los adultos. La caída fue más rápida justo en los años en que se reguló y creció el vapeo (Ministerio de Salud de Nueva Zelanda, 2025).



Adultos que fuman a diario. Fuentes: Ministerio de Salud de Nueva Zelanda (2025); informe CAN de Suecia (2025).

Tabaquismo diario en Suecia y Nueva Zelanda.

Retos. La población maorí fuma todavía al 15 %, más del doble que el promedio, y el vapeo juvenil preocupa a las autoridades. En 2024 el nuevo Gobierno derogó la ley de generación libre de tabaco y la reducción de nicotina en cigarrillos, y se mantuvo el enfoque en el vapeo como herramienta de cesación.

Lección para Colombia. Una regulación diferenciada por producto y por canal de venta puede convivir con medidas fuertes para menores. La meta nacional con fecha da dirección a la política.

4.3 Suecia: el primer país «libre de humo» de Europa

Modelo: reducción de daños · **Edad mínima:** 18 años · **Vapeadores:** legales con reglas de la UE · **Tabaco calentado:** legal · **Nicotina oral y snus:** legales; el snus está exento de la prohibición europea

Qué hizo. Suecia no diseñó un programa de reducción de daños: lo heredó de una tradición. El snus, tabaco oral pasteurizado, se consume allí desde hace dos siglos y el país lo negoció como excepción al entrar a la Unión Europea en 1995. Con el tiempo, el snus y luego las bolsitas de nicotina sustituyeron al cigarrillo, sobre todo entre los hombres. Además, Suecia grava los productos según su riesgo: el impuesto al snus es mucho menor que el del cigarrillo.

Resultados. Solo el 4,8 % de los adultos fuma a diario, frente al 16 % de 2003, mientras el 19 % usa snus a diario (informe CAN, 2025, vía AFP). Suecia tiene una de las tasas de cáncer de pulmón y de mortalidad atribuible al tabaco más bajas de Europa.

Retos. El uso de bolsitas de nicotina crece entre los jóvenes, y el país discute cómo limitar sabores y nicotina sin perder lo ganado. Las principales campañas que difunden el modelo sueco (Smoke Free Sweden) son de incidencia, por lo que el informe usa los datos oficiales de la Agencia de Salud Pública y del CAN.

Lección para Colombia. La diferencia de riesgo debe verse en el precio. Un impuesto proporcional al riesgo es una de las palancas más poderosas para que las personas cambien.

4.4 Japón: el tabaco calentado

Modelo: reducción de daños (de hecho) · **Edad mínima:** 20 años · **Vapeadores:** líquidos con nicotina solo como medicamento · **Tabaco calentado:** legal y extendido · **Nicotina oral:** disponibilidad limitada

Qué hizo. En Japón los líquidos con nicotina son medicamentos, por lo que el vapeo con nicotina no se popularizó. El tabaco calentado, en cambio, se vende como producto de tabaco desde 2014 y se volvió masivo.

Resultados. El uso de tabaco calentado pasó de 0,1 % en 2015 a 14,9 % en 2025, y solo el 1,4 % de quienes nunca fumaron lo usa (Odani y Tabuchi, 2026). Las ventas de cigarrillos por habitante cayeron 52,6 % entre 2011 y 2023, más rápido que antes de la llegada del tabaco calentado (Cummings et al., 2026).



−52,6 % **Caída de las ventas de cigarrillos por habitante**
entre 2011 y 2023, con el auge del tabaco calentado

Fuentes: Odani y Tabuchi, The Lancet Regional Health (2026); Cummings et al., Tobacco Control (2026).

Japón: tabaco calentado y ventas de cigarrillos.

Retos. El uso dual es frecuente y la evidencia sobre los efectos de largo plazo del tabaco calentado es más limitada que la del vapeo. Parte de los estudios disponibles fue financiada por fabricantes; el informe usa los publicados en revistas independientes.

Lección para Colombia. Cuando una alternativa es atractiva, accesible y más barata, las personas que fuman cambian por sí mismas, aun sin una campaña oficial.

4.5 Unión Europea y Estados Unidos: reglas estrictas sin política de sustitución

Unión Europea. La Directiva 2014/40/UE fija un tope de 20 mg/ml de nicotina, depósitos de 2 ml, notificación de ingredientes y advertencias. Prohíbe el snus salvo en Suecia. La propuesta de julio de 2025 para revisar la Directiva de impuestos al tabaco crearía mínimos europeos para líquidos, tabaco calentado y bolsitas, todavía en negociación en el Consejo (Comisión Europea, 2025; Tax Foundation, 2026). Cada país decide sobre sabores y nicotina oral.

Estados Unidos. Ningún producto nuevo puede venderse sin autorización previa de la FDA (*premarket tobacco application*, PMTA). La FDA ha autorizado algunos vapeadores y un sistema de tabaco calentado. La edad mínima es de 21 años. El uso juvenil cayó de forma significativa entre 2022 y 2025, con 1,4 millones de escolares que vapean en 2025 (National Youth Tobacco Survey, 2025). El reto es el mercado de desechables no autorizados importados.

Lección para Colombia. Un registro previo de productos con estándares técnicos permite al Estado saber qué se vende y retirar lo que no cumple. Es la pieza que hoy le falta a la regulación colombiana.

CAPÍTULO 5

Modelos restrictivos y prohibitivos

Los países que prohíben o restringen al máximo los productos de menor riesgo comparten un resultado: el consumo no desaparece. Se va al mercado ilegal, donde no hay control de calidad, ni verificación de edad, ni impuestos, ni información para el consumidor.

5.1 Australia: el modelo de farmacia

Modelo: acceso farmacéutico · **Edad mínima:** 18 años · **Vapeadores:** solo en farmacias desde julio de 2024; sin receta para adultos hasta 20 mg/ml desde octubre de 2024 · **Tabaco calentado:** sin acceso legal práctico · **Nicotina oral:** restringida

Qué hizo. Australia exigió receta médica para comprar vapeadores con nicotina desde 2021. En 2024 prohibió la importación de desechables y limitó la venta a farmacias. Ante la baja adopción, desde octubre de 2024 los adultos pueden comprar en farmacia sin receta, tras una consulta con el farmacéutico. La Administración de Productos Terapéuticos fijó estándares de producto en 2025, con sabores limitados a menta, mentol y tabaco.

Resultados. Se estima en 1,7 millones las personas que vapean, pero solo hubo unas 40.000 notificaciones de venta en farmacia. El resto compra en el mercado ilegal: en 2024 se decomisaron más de 7 millones de vapeadores ilegales (Real Colegio Australiano de Médicos Generales, 2025). El comisionado del grupo de trabajo contra el tabaco ilícito documenta un mercado ilegal en crecimiento, ligado a redes criminales (ITEC, 2025). Además, Australia tiene uno de los impuestos al cigarrillo más altos del mundo y un mercado ilegal de cigarrillos en expansión.

Lección para Colombia. Cuando el acceso legal es difícil y el ilegal es fácil, gana el ilegal. Las reglas deben ser exigentes pero cumplibles.

5.2 Brasil: quince años de prohibición

Modelo: prohibición · **Vapeadores:** prohibidos fabricación, importación, venta y publicidad (RDC 855/2024) · **Tabaco calentado:** prohibido · **Nicotina oral:** sin registro sanitario

Qué hizo. ANVISA prohíbe los dispositivos electrónicos para fumar desde 2009 y ratificó la prohibición en 2024 con la RDC 855.

Resultados. La prohibición no evitó el consumo. Según Vigitel, el 2,1 % de los adultos y el 6,1 % de los jóvenes de 18 a 24 años usan cigarrillo electrónico. Una encuesta nacional sobre bienes ilícitos estima unos 10 millones de usuarios frecuentes, un mercado ilegal de R$ 7.810 millones al año y R$ 13.700 millones en impuestos que el Estado deja de recibir (USP e Ipsos, 2025). Los productos llegan de contrabando, sin control de calidad ni advertencias.

Lección para Colombia. La prohibición le quita al Estado el control del producto y de los recursos, y no protege a los jóvenes.

5.3 México: la prohibición en la Constitución

Modelo: prohibición · **Vapeadores:** prohibición constitucional (enero de 2025) y penal (enero de 2026) · **Tabaco calentado:**

restringido · **Nicotina oral:** sin regulación específica

Qué hizo. México prohibió por decreto la importación de vapeadores en 2020 y 2022. En enero de 2025 llevó la prohibición a la Constitución, y desde 2026 la venta se castiga con uno a ocho años de cárcel (Cámara de Diputados, 2025).

Resultados. La prensa documenta que la venta continúa en mercados informales y en redes sociales, y que el contrabando se reorganizó tras la reforma (Infobae, 2025). Todavía no hay datos oficiales de consumo posteriores a la prohibición constitucional.

Lección para Colombia. Penalizar la venta traslada la discusión del sistema de salud al sistema penal, con costos para la justicia y sin evidencia de que reduzca el consumo.

5.4 Otros casos de la región

PAÍS	NORMA	SITUACIÓN
Argentina	La ANMAT prohibió los vapeadores en 2011 y el tabaco calentado en 2023. El 4 de mayo de 2026, la Resolución 549/2026 del Ministerio de Salud y la Disposición ANMAT 2543/2026 levantaron la prohibición y crearon un registro obligatorio de productos de tabaco y nicotina (El Cronista, 2026)	De la prohibición a una regulación restrictiva: límites de nicotina e ingredientes, líquidos sin sabores y aranceles de importación de hasta 35 % (Aduana News, 2026)
Uruguay	Prohibidas importación y venta; en 2025 se derogaron los decretos que permitían el tabaco calentado	Endurecimiento reciente
Panamá	La Ley 315 de 2022 prohibió el uso, la importación y la venta. En mayo de 2024 la Corte Suprema la declaró inconstitucional por vicios en su trámite (Panamá América, 2024). Desde julio de 2025 rige la Resolución 146 del Ministerio de Salud, que prohíbe la venta a menores y regula la publicidad	En debate. La Asamblea estudia tres proyectos: el 263 para volver a prohibir, el 347 sobre espacios de uso y el 467 para regular. En marzo de 2026 una subcomisión propuso unificarlos en una mesa técnica (Infobae, 2026). A noviembre de 2026 no hay una ley aprobada
Venezuela	Prohibición	Sin datos oficiales
Ecuador	Productos legales con las reglas del tabaco. Desde mayo de 2024, los líquidos con nicotina y los consumibles de tabaco calentado pagan un impuesto a los consumos especiales (ICE) de 150 % del precio (NMS Abogados, 2024)	Impuesto desproporcionado y contrabando. En cigarrillos, el 84 % del consumo es ilegal, y 97 % en la Costa (Invamer, citado por El Diario, 2026). En vapeadores no hay una medición del mercado ilegal, pero los decomisos muestran contrabando por aeropuertos y fronteras: 14.770 vapes y 1.000 baterías en Guayaquil en un solo operativo (Senae, 2025) y 2.496 vapeadores de origen irregular retirados en 2024, 1.611 de ellos en provincias fronterizas con Colombia y Perú (Arcsa, vía Primicias, 2024)
Chile	Ley 21.642, vigente desde mayo de 2025	Regulación equiparada, en implementación
Perú	Ley 32159 de 2024	Aprobada, aún sin reglamento

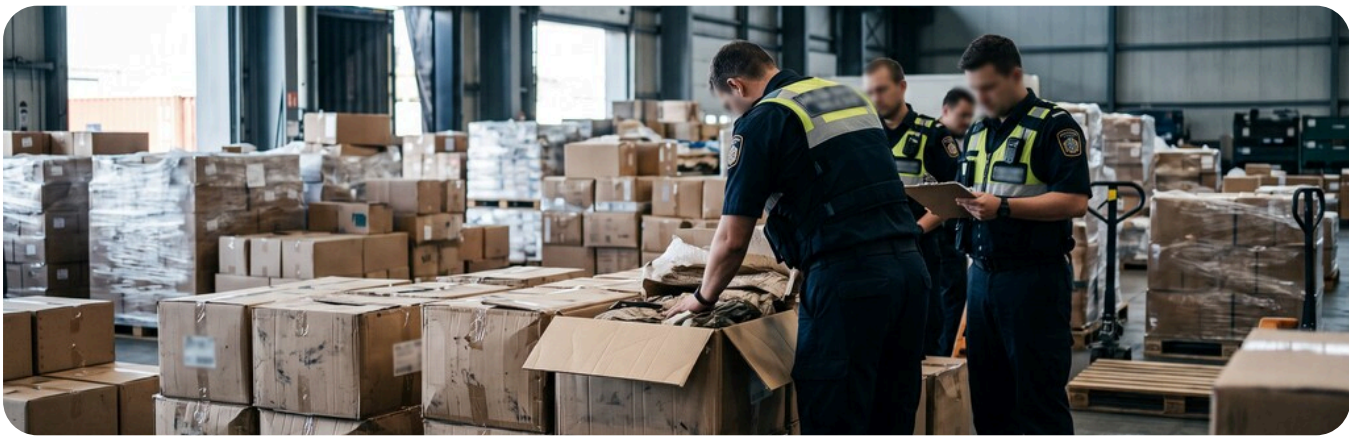
Ecuador muestra que la prohibición no es la única forma de empujar a los consumidores al mercado ilegal: un impuesto que multiplica el precio del producto legal produce un efecto parecido. Un ICE de 150 % sobre el líquido de vapeo, en un país donde el contrabando ya domina el mercado del cigarrillo, deja al consumidor frente a un producto legal caro y uno ilegal barato. Sobre los vapeadores, el tabaco calentado y las bolsitas de nicotina, la evidencia disponible es más limitada que para el cigarrillo. No existe un estudio de incidencia como el de Invamer para estos productos, ni cifras públicas de recaudo del ICE sobre líquidos que permitan estimar cuánto se vende por canales legales. Lo que sí está documentado son los decomisos: la aduana encontró en 2025 un cargamento de 14.770 vapes declarado como «consumo personal» que llegó por vía aérea desde España (Senae, 2025), y la agencia

sanitaria Arcsa retiró en 2024 vapeadores de origen irregular en controles en todo el país, con operativos concentrados en las provincias de frontera (Primicias, 2024). No encontramos datos públicos sobre contrabando de tabaco calentado ni de bolsitas de nicotina. Medir este mercado es una tarea pendiente que el Observatorio recomienda a las autoridades ecuatorianas.

En toda la región, la distancia entre la norma y la calle es grande. Una investigación periodística de 2025 encontró venta abierta de vapeadores en países donde están prohibidos y escaso control en los que los regulan (Salud con Lupa, 2025).

5.5 Asia: penas severas

India (2019), Tailandia, Singapur, Vietnam y Taiwán, entre otros, prohíben la venta de vapeadores, en algunos casos con multas altas o cárcel por el uso. Singapur y Tailandia reportan aumentos en los decomisos, señal de que el mercado ilegal persiste. Japón, en cambio, muestra que en la misma región un modelo distinto produce resultados muy diferentes.



El mercado ilegal crece donde el acceso legal se cierra.

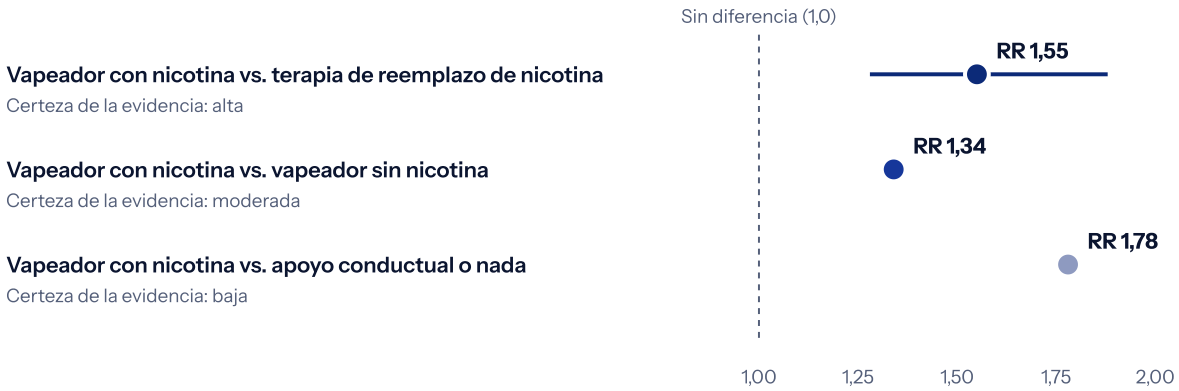
CAPÍTULO 6

Comparación de impactos

Este capítulo compara los cinco modelos con siete criterios: salud pública, protección de menores, calidad y seguridad, mercado ilícito, derecho a la información, viabilidad institucional y fiscalidad. La pregunta de fondo es una sola: ¿el modelo reduce el daño total del tabaco o solo desplaza el consumo?

6.1 Salud pública: la evidencia de eficacia

La revisión Cochrane es el estándar más alto de la medicina basada en evidencia. Su revisión viva sobre cigarrillos electrónicos para dejar de fumar se actualiza de forma continua. La versión de 2025 reúne 104 estudios con 30.366 participantes (Lindson et al., 2025; CEBM, 2026).



Riesgo relativo de seguir sin fumar a los 6 meses o más. Más de 1 favorece al vapeador. Fuente: Cochrane, Lindson et al. (2025), vía CEBM (2026).

Resultados de la revisión Cochrane 2025 por comparación.

- **Frente a la terapia de reemplazo de nicotina** (parches, chicles), el vapeador con nicotina aumenta 55 % la probabilidad de dejar de fumar. Riesgo relativo 1,55 (intervalo de confianza del 95 %: 1,28 a 1,88), con **certeza alta**.
- **Frente a vapeadores sin nicotina**, la ventaja es de 34 %, con certeza moderada.
- **Frente a solo apoyo conductual o ninguna ayuda**, la ventaja es mayor (78 %), aunque con certeza baja por el diseño de los estudios.
- No se encontró evidencia clara de daños graves en los estudios de hasta dos años.



Personas que siguen sin fumar a los 6 meses o más. Fuente: Cochrane (2025).

De cada 100 personas que intentan dejar de fumar.

En la práctica, eso significa que de cada 100 personas que intentan dejar de fumar, unas 9 lo logran con un vapeador y unas 6 con parches o chicles. Tres personas más por cada 100, multiplicadas por los millones de fumadores de un

país, son miles de vidas.

6.2 Resultados por país

PAÍS	MODELO	INDICADOR	RESULTADO
Suecia	Reducción de daños	Tabaquismo diario adulto	16 % (2003) → 4,8 % (2025)
Nueva Zelanda	Reducción de daños	Tabaquismo diario adulto	16,4 % (2011/12) → 6,8 % (2024/25)
Reino Unido	Reducción de daños	Tabaquismo adulto	10,6 % (2024), mínimo histórico
Japón	Reducción de daños	Ventas de cigarrillos por habitante	−52,6 % (2011–2023)
Estados Unidos	Regulación diferenciada	Escolares que vapean	1,4 millones (2025), caída desde 2022
Australia	Acceso farmacéutico	Vapeadores ilegales decomisados	Más de 7 millones (2024)
Brasil	Prohibición	Usuarios en el mercado ilegal	Unos 10 millones
Colombia	Equiparada al cigarrillo	Cigarrillos ilegales	36 % del mercado (2024)

Las comparaciones entre países tienen límites: cada uno mide distinto, y el tabaquismo responde a muchos factores, como los impuestos al cigarrillo, las campañas y los servicios de salud. Aun así, el patrón es consistente: **los países que facilitan el cambio a alternativas reguladas muestran las caídas más rápidas del tabaquismo**.

6.3 Protección de menores

Ningún modelo ha eliminado el uso juvenil. La diferencia está en la capacidad de controlarlo:

- En los modelos regulados, el Estado puede exigir verificación de edad, sancionar a quien vende a menores, limitar la publicidad, los envases y los nombres atractivos para menores, y medir el problema. Estados Unidos y Nueva Zelanda muestran que el uso juvenil responde a esas medidas.
- En los modelos prohibitivos, el producto circula por canales donde nadie verifica la edad. Brasil tiene 6,1 % de uso entre jóvenes de 18 a 24 años pese a quince años de prohibición.

6.4 Calidad y seguridad

Solo un producto regulado puede controlarse. Los modelos de reducción de daños y de regulación diferenciada exigen notificación de ingredientes, límites de nicotina, estándares de baterías y advertencias. En el mercado ilegal circulan productos con concentraciones de nicotina no declaradas, sustancias no permitidas y baterías sin certificar. El caso de lesiones pulmonares de 2019 en Estados Unidos (EVALI) se asoció sobre todo a productos ilegales de cannabis con acetato de vitamina E, no a vapeadores de nicotina regulados.

6.5 Mercado ilícito

La prohibición y las restricciones extremas alimentan el contrabando. Australia y Brasil son los casos más documentados. Colombia ya convive con un mercado ilegal de cigarrillos del 36 %, que le cuesta a los departamentos $1,03 billones al año en recaudo (FND, 2025). Cualquier decisión sobre vapeadores debe evitar repetir ese problema.

6.6 Fiscalidad comparada

Los impuestos son una de las herramientas más poderosas del control del tabaco: subir el precio del cigarrillo reduce su consumo. La pregunta es cómo gravar las alternativas sin perder ese efecto.

PAÍS O REGIÓN	CÓMO GRAVA LAS ALTERNATIVAS	LÓGICA
Suecia	El snus paga un impuesto mucho menor que el cigarrillo	Diferencia de precio a favor del producto de menor riesgo
Reino Unido	Impuesto al vapeo desde el 1 de octubre de 2026 (2,20 libras por cada 10 ml), acompañado de un alza del impuesto al cigarrillo para mantener la diferencia	Recaudar sin quitar el incentivo para cambiar
Unión Europea	Propuesta de mínimos comunes para líquidos, tabaco calentado y bolsitas (2025), en negociación	Armonizar y evitar el comercio entre países
Australia	Impuestos al cigarrillo entre los más altos del mundo; vapeo solo en farmacia	Precio alto en todo, con un mercado ilegal creciente
Ecuador	ICE de 150 % sobre líquidos con nicotina y tabaco calentado (desde 2024)	Impuesto desproporcionado en un país donde el 84 % de los cigarrillos ya son de contrabando
Colombia	Primer impuesto específico al vapeo en discusión; resultado pendiente	Ver capítulo 7

La evidencia económica indica que, cuando el precio de la alternativa sube mucho más que el del cigarrillo, una parte de los usuarios vuelve a fumar o compra en el mercado ilegal. Por eso, la recomendación de este informe es un impuesto **proporcional al riesgo**: siempre menor que el del cigarrillo, gradual y evaluado con datos.

6.7 Matriz comparada de los siete criterios

La tabla resume la valoración cualitativa del equipo investigador con base en la evidencia de los capítulos 4 y 5. «Alto» significa que el modelo cumple bien el criterio.

CRITERIO	REDUCCIÓN DE DAÑOS	DIFERENCIADA	EQUIPARADA	FARMACÉUTICO	PROHIBICIÓN
Salud pública (baja del tabaquismo)	**Alto**	Medio	Medio-bajo	Bajo	Bajo
Protección de menores	Medio-alto	Medio-alto	Medio	Medio	Bajo
Calidad y seguridad del producto	**Alto**	**Alto**	Medio-bajo	**Alto** (en farmacia)	Nulo
Control del mercado ilícito	Medio-alto	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Derecho a la información	**Alto**	Medio	Bajo	Medio	Nulo
Viabilidad institucional	Medio-alto	Medio	Medio	Bajo	Bajo
Fiscalidad proporcional al riesgo	**Alto**	Medio	Bajo	No aplica	Nulo

Lectura de la matriz. Ningún modelo es perfecto, pero el de reducción de daños es el único que obtiene una valoración media-alta o alta en todos los criterios. La prohibición queda última en casi todos: no protege la salud, no protege a los menores, no controla la calidad ni recauda.

CAPÍTULO 7

Capítulo especial Colombia

Colombia pasó en quince años de no tener ninguna regla para los productos de menor riesgo a aplicarles las mismas reglas del cigarrillo. Este capítulo reconstruye ese camino, explica qué obligaciones existen hoy, quién las vigila, qué falta por reglamentar y qué aprendizajes deja el caso para la región.

7.1 Preguntas guía

1. ¿Cómo pasó Colombia de un marco antitabaco centrado en la combustión a una regulación extendida a sucedáneos, imitadores y dispositivos?
2. ¿Qué proyectos de ley se presentaron, archivaron o transformaron antes de la Ley 2354 de 2024?
3. ¿Qué obligaciones concretas surgieron para consumidores, comercios, plataformas digitales, espacios públicos y autoridades?
4. ¿Qué actos administrativos reglamentan la implementación y qué temas siguen abiertos?
5. ¿Qué aprendizajes deja el caso colombiano para otros países de América Latina?

7.2 El punto de partida: la carga del cigarrillo

30.341
muertes al año atribuibles al cigarrillo (IECS, 2023)

USD 1.313 M
en costos médicos directos al año, el 6 % del gasto en salud

36 %
de los cigarrillos que se venden son ilegales (FND, 2025)

$1,03 billones
de recaudo que pierden los departamentos por el contrabando

El cigarrillo sigue siendo el problema principal. El Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria estima que en Colombia causa más de 30.000 muertes al año y cuesta más de 1.300 millones de dólares en atención médica (Pichon-Riviere et al., 2023). Al mismo tiempo, más de un tercio del mercado de cigarrillos es ilegal (Federación Nacional de Departamentos, 2025). Ese es el contexto en el que deben leerse las decisiones sobre los productos de menor riesgo.

7.3 Línea de tiempo

2009·07	**Ley 1335 de 2009** Marco antitabaco: ambientes libres de humo, prohibición de publicidad, promoción y patrocini…	Vigente
2014	**PL 096 de 2014** Regular venta, distribución y publicidad de cigarrillos electrónicos	Archivado
2016	**PL 124 de 2016** Extender la Ley 1335 a los SEAN	Archivado
2017·10	**PL 167 de 2017** Regular consumo, publicidad y venta	Archivado
2020–21	**PL 493 de 2020 Cámara** Regulación del uso y la venta	Archivado
2022·07	**PL 001 de 2022 Senado – 325 de 2022 Cámara** Extender el marco de la Ley 1335 a los sucedáneos e imitadores	Convertido en ley
2022·11	**PL 128 de 2022 Cámara** Regulación con énfasis en menores; venta prohibida a 300 m de colegios	Archivado / acumulado
2022·11	**PL 274 de 2022 Cámara** Medidas fiscales; gravamen de 150 % a dispositivos	Archivado (20 jun 2024)
2023	**PL 308 de 2023 Cámara – 422 de 2025 Senado** $300 por ml + 10 % ad valorem	Archivado (2025)
2024	**PL 228 de 2024 Cámara** $2.000 por ml + 30 % ad valorem	Archivado
2024·05	**Ley 2354 de 2024** Modifica el art. 1 de la Ley 1335 y aplica sus reglas a estos productos	Vigente
2025·04	**Resolución 624 de 2025** Manual de señalización de ambientes 100 % libres de humo y aerosoles	Vigente
2025·05	**Resolución 30838 de 2025** Información mínima: uso, componentes, advertencias, batería, vida útil, garantía	Vigente
2025·12	**Investigaciones por venta a menores** Investigaciones a 10 empresas	En curso
2026·05	**Exhibición en puntos de venta** Eliminar la exhibición visible de cigarrillos y vapeadores	Proyecto
2026·10	**PL 477 de 2026 Cámara** $1.000/ml en 2027, $2.000/ml desde 2028 + 30 % ad valorem, IPC+4	Primer debate previsto (nov. 2026)
2026·11	**PL 243 de 2026 Senado – 136 de 2025 Cámara (acumulado 290/2025 C)** $1.000 por ml + 20 % ad valorem a líquidos; cigarrillo a $7.800 por cajetilla + 20 %	En conciliación · en espera

Vigente o convertido en ley · En curso o en proyecto · En trámite en el Congreso · Archivado

Diecisiete hitos de la regulación de los productos de nicotina en Colombia, 2009–2026.

Etapa 1. El marco antitabaco (2009)

La **Ley 1335 de 2009** es la base del control del tabaco en Colombia. Creó los ambientes libres de humo, prohibió la publicidad, la promoción y el patrocinio, exigió advertencias sanitarias y prohibió la venta a menores de 18 años. Fue pensada para el cigarrillo y no menciona los productos sin combustión, que en ese momento apenas existían.

Etapa 2. Diez años de proyectos archivados (2014–2021)

Entre 2014 y 2021 el Congreso discutió al menos cuatro proyectos para regular los cigarrillos electrónicos: el PL 096 de 2014, el PL 124 de 2016, el PL 167 de 2017 y el PL 493 de 2020 de la Cámara. Todos se archivaron. En 2018, el

Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) evaluó para el Ministerio de Salud cuatro opciones regulatorias, desde la prohibición hasta la regulación como producto de consumo (IETS et al., 2018). Durante esos años los productos se vendieron sin reglas específicas: ni edad mínima propia, ni límites de publicidad, ni estándares de calidad.

Etapa 3. La Ley 2354 de 2024

El **PL 001 de 2022 Senado – 325 de 2022 Cámara**, de los congresistas Norma Hurtado y José David Name, fue el intento que prosperó. En paralelo, el PL 128 de 2022 Cámara proponía prohibir la venta a menos de 300 metros de los colegios; se aprobó en primer debate y luego se archivó.

La **Ley 2354 del 9 de mayo de 2024** modificó el artículo 1 de la Ley 1335 y extendió su marco a los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN), los sistemas similares sin nicotina (SSSN), los productos de tabaco calentado (PTC), los productos de nicotina oral (PNO), los sucedáneos y los imitadores.

TEMA	QUÉ EXIGE LA LEY 2354
Edad	Venta solo a mayores de 18 años
Espacios	Ambientes libres de humo y de aerosoles en los mismos lugares donde se prohíbe fumar
Publicidad	Prohibición de publicidad, promoción y patrocinio desde el 9 de mayo de 2025
Información	Derecho del consumidor a información sobre el producto
Sanciones	La SIC puede multar con 250 a 400 salarios mínimos a fabricantes e importadores y con 2 a 5 salarios mínimos a vendedores

Lectura crítica. La ley llenó un vacío de diez años y dio a las autoridades herramientas para proteger a los menores. Pero lo hizo **equiparando los productos con el cigarrillo**, sin reconocer la diferencia de riesgo. No creó estándares de calidad, ni un registro de productos, ni una ruta de información sobre el riesgo relativo para los adultos que fuman.

Etapa 4. La implementación administrativa (2025–2026)

- **Resolución 624 del 8 de abril de 2025 (Ministerio de Salud).** Adoptó el manual de señalización de ambientes 100 % libres de humo de tabaco y de aerosoles, con seis meses de transición.
- **Resolución 30838 del 22 de mayo de 2025 (SIC).** Fijó la información mínima que deben recibir los consumidores antes de comprar, también en el comercio electrónico: modo de uso, componentes, advertencias, cuidado de la batería, vida útil y garantía. No incluye información sobre el riesgo relativo frente al cigarrillo.
- **Investigaciones por venta a menores (diciembre de 2025).** La SIC abrió investigaciones a 10 empresas por presunta venta a menores en internet y aplicaciones.
- **Proyecto de resolución sobre exhibición (mayo de 2026).** La SIC propuso eliminar la exhibición visible de cigarrillos y vapeadores en tiendas y supermercados. Aún no es obligatorio.

Etapa 5. El debate fiscal (2022–2026)

Desde 2022 el Congreso ha discutido cinco propuestas de impuesto al vapeo, con tarifas muy distintas.



Pesos colombianos por mililitro de líquido. Fuentes: El Tiempo (2026), Gaceta del Congreso, ASOVAPE (2026). El resultado de la conciliación está pendiente.

Impuestos al vapeo propuestos en Colombia, en pesos por mililitro.

- El **PL 274 de 2022 Cámara** proponía un gravamen de 150 % a los dispositivos; se aprobó en primer debate y se archivó en 2024.
- El **PL 308 de 2023 Cámara – 422 de 2025 Senado** planteaba $300 por ml más 10 % ad valorem; se aprobó en la plenaria de la Cámara y se hundió en el Senado por falta de quórum.
- El **PL 228 de 2024 Cámara** proponía $2.000 por ml más 30 %; no terminó su trámite.
- El **PL 243 de 2026 Senado – 136 de 2025 Cámara** fija $1.000 por ml más 20 % ad valorem a los líquidos y destina el recaudo a salud y deporte. Fue aprobado en el Senado y está en conciliación.
- El **PL 477 de 2026 Cámara**, presentado por el Ministerio de Hacienda, propone $1.000 por ml en 2027 y $2.000 desde 2028, más 30 % ad valorem, con ajuste anual de IPC más 4 puntos.

En espera de la decisión. A la fecha de corte de este informe (13 de noviembre de 2026) no se conoce el resultado de la conciliación del PL 243 de 2026 Senado. Esta sección se completará cuando el Congreso publique el texto conciliado.

ASOVAPE presentó al Senado una propuesta de **tributación proporcional al riesgo**: no gravar los dispositivos por separado, una tarifa gradual de $600 a $1.000 por ml en cinco años, un ad valorem de 10 % y una revisión de los efectos a los 12 a 18 meses (ASOVAPE, 2026). El mensaje central es que el sector no se opone a los impuestos, sino a que sean iguales o mayores que los del cigarrillo, porque eso desincentiva el cambio y alimenta el contrabando.

7.4 Obligaciones por actor

ACTOR	QUÉ DEBE HACER HOY	NORMA
Consumidores	No usar vapeadores ni tabaco calentado en los espacios donde se prohíbe fumar	Ley 2354, Resolución 624
Comercios físicos	Vender solo a mayores de 18 años, pedir documento, informar antes de la compra, cumplir la señalización	Ley 2354, Resoluciones 624 y 30838
Tiendas en línea y aplicaciones	Verificar la edad, mostrar la información mínima antes de la compra, no hacer publicidad	Ley 2354, Resolución 30838
Fabricantes e importadores	Etiquetar con la información mínima, no hacer publicidad, promoción ni patrocinio	Ley 2354, Resolución 30838

ACTOR	QUÉ DEBE HACER HOY	NORMA
Espacios públicos y lugares de trabajo	Señalizar los ambientes 100 % libres de humo y aerosoles	Resolución 624
Autoridades	Inspeccionar, vigilar, sancionar y hacer pedagogía	Ley 1335, Ley 2354, Código de Policía

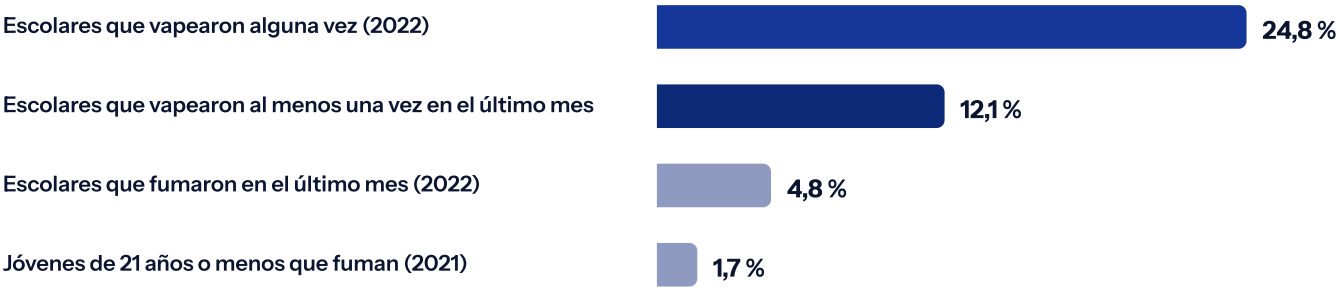
7.5 Temas abiertos

- **Estándares de calidad:** no existe un reglamento técnico sobre nicotina, ingredientes, baterías ni envases a prueba de niños.
- **Información sobre riesgo relativo:** el derecho a la información está en la ley, pero no se ha reglamentado lo que puede decirse sobre la diferencia de riesgo frente al cigarrillo.
- **Exhibición en puntos de venta:** el proyecto de la SIC está pendiente.
- **Impuesto específico:** pendiente de la conciliación del PL 243 de 2026 Senado y del trámite del PL 477 de 2026 Cámara.
- **Medición:** no hay una encuesta oficial periódica que mida el uso de vapeadores, tabaco calentado y nicotina oral en adultos.
- **Cesación:** los programas para dejar el tabaco del sistema de salud no contemplan las alternativas de menor riesgo.

7.6 Autoridades y sus funciones

AUTORIDAD	FUNCIONES FRENTE A ESTOS PRODUCTOS
Congreso de la República	Leyes, proyectos, ponencias, debates y control político
Ministerio de Salud y Protección Social	Señalización, ambientes libres de humo y aerosoles, lineamientos técnicos, campañas y vigilancia sanitaria
Superintendencia de Industria y Comercio	Información al consumidor, etiquetado, comercio electrónico, publicidad, venta a menores y sanciones
Entidades territoriales y Policía	Inspección, vigilancia y control en espacios públicos, establecimientos y comercio local
INVIMA	Solo si un producto se presenta con fines terapéuticos o de salud
DIAN y departamentos	Control aduanero, contrabando y, si se aprueba, recaudo de impuestos

7.7 Los jóvenes: el reto prioritario



Fuentes: LEE Javeriana, Informe 97 (2024), con el Estudio Nacional en Población Escolar 2022; LEE Informe 68 con ECV-DANE (2023). «Último mes» incluye uso experimental y ocasional: no equivale a uso frecuente. Colombia no mide la frecuencia.

Vapeo y tabaquismo en jóvenes colombianos.

Los datos disponibles muestran dos tendencias al mismo tiempo. El tabaquismo juvenil cayó: los fumadores de 21 años o menos pasaron de 3,3 % en 2016 a 1,7 % en 2021, según la Encuesta de Calidad de Vida del DANE (LEE Javeriana, 2023). Pero el vapeo creció. Según el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar de 2022, el 22,7 % de los escolares ha usado alguna vez un cigarrillo electrónico y el 11,2 % lo usó en el último mes (Observatorio de Drogas de Colombia, 2023). El análisis del Laboratorio de Economía de la Educación con los mismos datos reporta 24,8 % alguna vez, 19,3 % en el último año y 12,1 % en el último mes, frente al 4,8 % que fumó cigarrillo en el último mes (LEE Javeriana, 2024).

Probar no es lo mismo que usar con frecuencia

Estas cifras se usan a menudo como si todos esos escolares fueran usuarios habituales. No lo son. El indicador «último mes» cuenta a cualquiera que haya vapeado al menos una vez en los últimos 30 días: incluye al que lo probó en una fiesta y al que vapea a diario. Y «alguna vez» incluye a quien lo probó una sola vez. El estudio colombiano no publica cuántos escolares vapean con frecuencia, que es el dato que mide la dependencia y el riesgo real.

Los países que sí lo miden muestran que la diferencia es grande:

PAÍS	LO HAN PROBADO	USO EN EL ÚLTIMO MES O ACTUAL	USO FRECUENTE O DIARIO
Gran Bretaña, 11 a 17 años (2026)	19 %; el 58 % de ellos solo una o dos veces	6 %	2 % vapea a diario (38 % de los usuarios actuales)
Estados Unidos, escolares (2024)	—	5,9 %	38,4 % de los usuarios actuales vapea 20 días o más al mes; 26,3 % a diario
Colombia, escolares (2022)	22,7 % a 24,8 %	11,2 % a 12,1 %	No se mide

Fuentes: ASH (2026); CDC, MMWR (2024); Observatorio de Drogas de Colombia (2023); LEE Javeriana (2024).

En Gran Bretaña y Estados Unidos, entre seis y siete de cada diez adolescentes que reportan uso en el último mes no vapean a diario. No es posible trasladar esas proporciones a Colombia sin medirlas, pero sí muestran que la cifra de «último mes» no equivale a uso habitual ni a dependencia. Esto no resta importancia al problema: ningún menor debe consumir nicotina, y el uso frecuente es el que más preocupa. Por eso este informe recomienda que la encuesta nacional mida la frecuencia (días de uso en el último mes y uso diario), como lo hacen Estados Unidos y el Reino Unido, para diseñar políticas sobre datos precisos y no sobre titulares.

El vapeo en menores es un problema real que exige respuestas firmes. La evidencia internacional indica que las medidas que funcionan son el control efectivo de la venta, la verificación de edad en línea, los límites a los envases, nombres y diseños dirigidos a jóvenes y las sanciones a quien incumple. Prohibir los sabores no está entre esas

medidas: los sabores ayudan a los adultos a dejar el cigarrillo, y lo que atrae a los menores es la presentación del producto. La prohibición total no ha logrado esos resultados en ningún país de la región.

7.8 Retos de cumplimiento

1. **Control de la venta a menores**, sobre todo en internet, redes sociales y tiendas de barrio.
2. **Mercado ilegal y productos sin control.** El país no tiene un registro de productos ni estándares de calidad; cualquier producto puede entrar.
3. **Capacidad territorial.** Las alcaldías y la Policía deben vigilar miles de establecimientos con recursos limitados.
4. **Información al consumidor.** La Resolución 30838 obliga a informar, pero no incluye el riesgo relativo, y no hay una entidad que valide los mensajes de salud.
5. **Coherencia fiscal.** Si el impuesto al vapeo queda igual o por encima del cigarrillo, la señal de precio favorecerá al producto más dañino y al contrabando.

7.9 Aprendizajes para la región

- **Regular es mejor que no regular.** La Ley 2354 cerró diez años de vacío normativo y dio herramientas para proteger a los menores.
- **Regular igual que el cigarrillo es insuficiente.** Sin diferenciar por riesgo, la norma pierde la oportunidad de reducir el tabaquismo adulto.
- **La implementación es tan importante como la ley.** Las resoluciones del Ministerio de Salud y de la SIC muestran que la reglamentación puede avanzar por partes.
- **La ficha de 12 campos es replicable.** La matriz de hitos de este capítulo puede aplicarse a cualquier país de la región (ver el capítulo 9 y el anexo C).

CAPÍTULO 8

Matriz de recomendaciones regulatorias

Las recomendaciones siguen un principio: **la regulación debe ser proporcional al riesgo**. Lo que más daño causa, el cigarrillo, debe tener las reglas y los impuestos más exigentes. Las alternativas sin combustión deben tener reglas firmes de calidad y de protección de menores, y un trato que facilite que los adultos que fuman cambien.

8.1 Siete principios

1. **Diferenciar por riesgo.** Separar en la norma los productos combustibles de los que no tienen combustión.
2. **Proteger a los menores sin excepciones.** Verificación de edad real, también en línea; sanciones efectivas; sin publicidad ni diseños dirigidos a jóvenes.
3. **Garantizar la calidad.** Registro de productos, notificación de ingredientes, límites de nicotina y estándares de baterías.
4. **Informar con la verdad.** Reglamentar el derecho a la información sobre el riesgo relativo, con mensajes validados científicamente.
5. **Integrar la cesación.** Incluir las alternativas de menor riesgo en los programas para dejar el tabaco del sistema de salud.
6. **Gravar con proporcionalidad.** Impuestos menores que los del cigarrillo, graduales y con evaluación de sus efectos.
7. **Medir y ajustar.** Encuestas periódicas de consumo en adultos y jóvenes, y revisión de las normas con evidencia.

8.2 Recomendaciones para Colombia

N.º	RECOMENDACIÓN	AUTORIDAD	INSTRUMENTO	PLAZO
1	Crear un registro o notificación obligatoria de productos con estándares de calidad (nicotina, ingredientes, baterías)	Ministerio de Salud, INVIMA	Resolución o ley	Mediano
2	Reglamentar el derecho a la información sobre reducción de daños y riesgo relativo, sin que sea publicidad	Ministerio de Salud, SIC	Resolución	Corto
3	Fortalecer la verificación de edad en comercio electrónico y redes sociales	SIC	Instrucción o circular	Corto
4	Prohibir envases, nombres y diseños atractivos para menores (dulces, juguetes, personajes, colores infantiles), manteniendo los sabores para los adultos que dejan el cigarrillo	Ministerio de Salud, SIC	Resolución	Mediano
5	Diseñar impuestos proporcionales al riesgo, graduales y con revisión a los 12–18 meses	Congreso, Ministerio de Hacienda	Ley	Según el trámite en curso
6	Incluir el vapeo como opción en los programas para dejar el tabaco, con orientación profesional	Ministerio de Salud	Lineamiento técnico	Mediano
7	Medir el consumo de adultos y jóvenes con una encuesta periódica y comparable, que distinga el uso experimental, el ocasional y el frecuente o diario	Ministerio de Salud, DANE, Ministerio de Justicia	Encuesta nacional	Corto

N.º	RECOMENDACIÓN	AUTORIDAD	INSTRUMENTO	PLAZO
8	Coordinar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y vapeadores	DIAN, Policía, departamentos	Plan conjunto	Corto
9	Capacitar a alcaldías y Policía en la aplicación de la Ley 2354 y sus resoluciones	Ministerio de Salud, entidades territoriales	Programa de formación	Corto
10	Evaluar la Ley 2354 a los tres años de vigencia (2027)	Congreso, Ministerio de Salud	Informe al Congreso	2027

8.3 Qué evitar

- **La prohibición total o de facto**, por sus efectos documentados en Brasil, México y Australia.
- **Impuestos iguales o mayores que los del cigarrillo**, porque castigan el cambio y alimentan el contrabando.
- **Prohibir los sabores**, que la evidencia asocia con el éxito al dejar de fumar. Lo que atrae a los menores es el empaque, el nombre y el diseño: eso es lo que se debe restringir.
- **Usar cifras de «alguna vez» o «último mes» como si fueran uso habitual**, porque llevan a medidas desproporcionadas.
- **Mensajes que digan que vapear es igual de dañino que fumar**, porque mantienen a los adultos en el cigarrillo.

8.4 Recomendaciones para la región

Para los países de América Latina, la recomendación general es pasar de la prohibición o la equiparación a una **regulación diferenciada por riesgo**, con tres prioridades: protección de menores con control efectivo, estándares de calidad del producto y acceso informado para los adultos que fuman. Los países con prohibición deberían evaluar con datos el tamaño de su mercado ilegal antes de endurecer las penas.

CAPÍTULO 9

Ruta de expansión regional

El Observatorio está diseñado para crecer. La misma metodología del capítulo de Colombia puede aplicarse a cualquier país de América Latina, con una ficha estándar, una biblioteca calificada y un formato editorial común.

9.1 La ficha estándar de 12 campos

Cada hito normativo se documenta con los mismos campos, lo que permite comparar países y actualizar la información sin rehacer el trabajo.

CAMPO	QUÉ REGISTRA
Fecha	Día de expedición, radicación o publicación
Autoridad	Entidad o congresistas que lo impulsan
Tipo de acto	Ley, proyecto de ley, decreto, resolución, circular, investigación
Producto	Vapeadores, tabaco calentado, nicotina oral, cigarrillo
Alcance	Qué regula
Obligaciones	Qué deben hacer consumidores, comercios y empresas
Sanciones	Multas y autoridades sancionadoras
Fuente	Enlace verificable y nivel de confiabilidad
Estado	Vigente, en trámite, archivado, en espera
Implicaciones de salud	Efecto esperado en salud pública
Implicaciones comerciales	Efecto en el mercado y los costos de cumplimiento
Observaciones críticas	Lectura del equipo con enfoque de reducción de daños

9.2 Proceso por país

1. **Curaduría:** reunir normas, proyectos, datos de consumo y estudios del país; calificar cada fuente (A, B, C, I o X).
2. **Ficha de hitos:** completar la línea de tiempo con los 12 campos.
3. **Datos de resultados:** tabaquismo adulto y juvenil, uso de alternativas, mercado ilegal, impuestos.
4. **Diagnóstico:** ubicar el país en uno de los cinco modelos y valorar los siete criterios.
5. **Recomendaciones:** adaptar la matriz del capítulo 8 a la realidad del país.
6. **Publicación:** informe país en PDF, ficha en el micrositio y actualización de la matriz.

9.3 Países prioritarios para la fase 2

PRIORIDAD	PAÍS	RAZÓN
1	Perú	Ley 32159 aprobada sin reglamento: oportunidad de incidir en la reglamentación
1	Chile	Ley 21.642 en implementación desde 2025

PRIORIDAD	PAÍS	RAZÓN
2	México	Prohibición constitucional y penal reciente: caso de estudio del mercado ilegal
2	Brasil	Mayor mercado ilegal de la región; debate abierto sobre regulación
2	Argentina	Pasó de la prohibición a la regulación en mayo de 2026: seguir su implementación y sus resultados
2	Panamá	Debate abierto en la Asamblea entre volver a prohibir y regular
2	Ecuador	ICE de 150 % y contrabando dominante: caso de estudio de impuestos desproporcionados
3	Costa Rica, República Dominicana	Regulación equiparada con información limitada
3	Uruguay	Prohibición con mercado informal documentado

9.4 Actualización del Observatorio

Se recomienda actualizar la matriz de países cada seis meses y la ficha de Colombia cada vez que haya un hito nuevo, como la decisión de la conciliación del impuesto, la reglamentación pendiente o nuevos datos de consumo. El micrositio y la matriz en Excel comparten la misma base de datos, de modo que una actualización alimenta todos los productos.

CAPÍTULO 10

Bibliografía y anexos

10.1 Cómo se calificaron las fuentes

Cada fuente tiene un nivel de confiabilidad. **A**: normas, datos oficiales y revisiones sistemáticas. **B**: estudios revisados por pares, informes técnicos independientes y periodismo de datos. **C**: prensa, análisis jurídicos y opinión, usados solo como contexto. **I**: industria o campañas de incidencia, usadas solo como posición del sector y siempre contrastadas. Se excluyeron 13 fuentes del compendio original por estar fuera de alcance, duplicadas o no ser verificables. El detalle está en el entregable 1, *Biblioteca de fuentes depurada*.

10.2 Bibliografía (98 fuentes)

Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina (EE. UU.) (2018). *Public Health Consequences of E-Cigarettes*. https://nap.nationalacademies.org/catalog/24952 **N-04 · nivel A**

Action on Smoking and Health (ASH) (2025). *Use of vapes among adults in Great Britain 2025*. https://ash.org.uk/uploads/Use-of-Vapes-Among-Adults-in-Great-Britain-2025.pdf **N-06 · nivel B**

Action on Smoking and Health (ASH) (2026). *Use of vapes among young people in Great Britain: fact sheet 2026*. https://ash.org.uk/uploads/youth-vaping-fact-sheet-2026-FINAL.pdf **N-62 · nivel B**

Administración de Alimentos y Medicamentos (FDA) (2025). *FDA authorizes marketing of Juul e-cigarette products*. https://www.fda.gov/tobacco-products/ctp-newsroom/fda-authorizes-marketing-juul2-e-cigarette-device-and-tobacco-and-menthol-flavored-pods **N-18 · nivel A**

Aduana News (2026). *Argentina redefine el régimen de tabaco y nicotina con nuevas reglas, controles y suba de aranceles*. https://aduananews.com/argentina-redefine-el-regimen-de-tabaco-y-nicotina-con-nuevas-reglas-controles-y-suba-de-aranceles/ **N-52 · nivel C**

Agencia de Salud Pública de Suecia (Folkhälsomyndigheten) (2025). *Use of tobacco and nicotine products*. https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/living-conditions-and-lifestyle/andtg/tobacco/ **N-14 · nivel A**

ANVISA (Brasil) (2024). *RDC 855/2024*. https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/5548362/RDC_855_2024_.pdf/e31c541c-a787-4a79-85d7-34fe1446af65 **N-25 · nivel A**

ASH Nueva Zelanda (2025). *A Smokefree 2025 Plan*. https://www.ash.org.nz/smokefree_2025_plan **C02 · nivel B**

ASH Nueva Zelanda (2025). *ASH responds to the latest smoking and vaping data*. https://www.ash.org.nz/ash_responds_to_the_latest_smoking_and_vaping_data **C04 · nivel C**

ASH Reino Unido (2025). *Nearly 3 million people in Britain have quit smoking with a vape in the last 5 years*. https://ash.org.uk/media-centre/news/press-releases/nearly-3-million-people-in-britain-have-quit-smoking-with-a-vape-in-the-last-5-years **C30 · nivel B**

ASOVAPE (2026). *Propuestas de tributación proporcional (carta a la senadora María Angélica Guerra)*. **N-49 · nivel C**

Brigard Urrutia (2024). *Ley 2354/2024 regula la venta de vapeadores y cigarrillos electrónicos*. https://www.bu.com.co/es/insights/noticias/ley-2354202 4-regula-la-venta-de-vapeadores-y-cigarrillos-electronicos **C26 · nivel C**

Cambio (2026). *La SIC quiere ajustar las reglas de exhibición para tenderos y supermercados*. https://cambiocolombia.com/salud-y-bienestar/articulo/2026/5/adios-a-la-publicidad-o-exhibicion-de-cigarrillos-y-vapeadores-la-sic-quiere-ajustar-las-reglas-para-tenderos-supermercados-y-empresas **N-47 · nivel C**

Campaign for Tobacco-Free Kids (2026). *Global e-cigarette regulation, 2026*. https://cdn.tobaccofreekids.org/resourceFiles/Fact-Sheets/Global/E-Cigs_Global_Regulation_2026.pdf **N-09 · nivel B**

Campaign for Tobacco-Free Kids sobre datos de FDA y CDC (2026). *National Youth Tobacco Survey 2025*. https://www.tobaccofreekids.org/press-releases/2026_06_23_national-survey-shows-long-term-drop-in-youth-tobacco-use-but-over-two-million-youth-still-use-tobacco-products **N-19 · nivel B**

CDC, MMWR (2024). *E-cigarette and nicotine pouch use among middle and high school students, United States, 2024*. https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/73/wr/mm7335a3.htm **N-63 · nivel A**

Centre for Evidence-Based Medicine, Universidad de Oxford (2026). *Briefing de la revisión viva de Cochrane para profesionales y decisores (julio de 2026)*. https://www.cebm.ox.ac.uk/files/resources/eclsr-briefing-hcp-and-policy-july-2026.pdf **N-02 · nivel A**

Cochrane (2025). *Can electronic cigarettes help people stop smoking? (resumen en lenguaje sencillo)*. https://www.cochrane.org/evidence/CD010216 **C11 · nivel A**

Cochrane (2025). *Latest Cochrane Review finds high certainty evidence that nicotine e-cigarettes are more effective than NRT*. https://www.cochrane.org/about-us/news/latest-cochrane-review-finds-high-certainty-evidence-nicotine-e-cigarettes-are-more-effective **C24 · nivel A**

Comisionado del Grupo de Trabajo contra el Tabaco Ilícito (Australia) (2025). *ITEC Commissioner Report 2024-25*. https://www.itec.gov.au/sites/default/files/2025-12/ITEC-Commissioner-Report-2024-25.pdf **N-22 · nivel A**

Comisión Europea (2025). *Revisión de la Directiva de impuestos al tabaco (propuesta del 16 de julio de 2025)*. https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/excise-duties/excise-duties-tobacco/revision-tobacco-taxation-directive-proposal_en **N-11 · nivel A**

Congreso de la República (2009). *Ley 1335 de 2009*. https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/ley_1335_2009.htm **N-32 · nivel A**

Congreso de la República (vía Ámbito Jurídico) (2024). *Proyecto de Ley 001 de 2022 Senado – 325 de 2022 Cámara (texto para cuarto debate)*. https://www.ambitojuridico.com/sites/default/files/2024-03/P.L.001-22S-325-22C%28P4D-VAPORIZADORES%29.pdf **N-33 · nivel A**

Congreso del Perú (vía Salud con Lupa) (2025). *Boom del vapeo en Perú: Ley 32159 de 2024*. https://saludconlupa.com/noticias/por-que-los-vapeadores-estan-por-todos-lados-si-en-peru-ya-hay-una-ley/ **N-28 · nivel B**

Cummings KM et al. — Tobacco Control (2026). *Cigarette sales in Japan before and after heated tobacco (Tobacco Control, 2026)*. https://tobaccocontrol.bmj.com/content/35/1/79 **N-17 · nivel B**

Cámara de Diputados de México (2025). *Publica DOF reforma constitucional que prohíbe cigarrillos electrónicos y vapeadores*. https://comunicacionsocial.diputados.gob.mx/index.php/notilegis/publica-dof-reforma-constitucional-que-prohibe-cigarrillos-electronicos-vapeadores-y-fentanilo-ilicito **N-30 · nivel A**

Cámara de Representantes (2021). *Ponencia para segundo debate, PL 493 de 2020 Cámara (cigarrillos electrónicos)*. https://www.camara.gov.co/wp-content/uploads/2025/10/proyectos-ley/publicaciones/proyecto-32573/ponencia_pl_493_20c_pdf_1-52942449.pdf **N-35 · nivel A**

Cámara de Representantes (2022). *Aprobado en primer debate regulación de vapeadores (PL 128 de 2022 Cámara)*. https://www.camara.gov.co/aprobado-en-primer-debate-regulacion-de-vapeadores/ **N-34 · nivel A**

Departamento de Salud de Australia (2024). *Vaping fact sheet for prescribers*. https://www.health.gov.au/sites/default/files/2024-09/vaping-fact-sheet-for-prescribers.pdf **N-24 · nivel A**

Departamento de Salud de Australia (2025). *About vaping and e-cigarettes*. https://www.health.gov.au/topics/smoking-vaping-and-tobacco/about-vaping **N-23 · nivel A**

Diario Oficial de Chile (2024). *Ley 21.642*. https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2024/01/04/43741/01/2432486.pdf **N-31 · nivel A**

El Colombiano (2026). *Colombia aprobaría nuevas reglas para tener vitrinas limpias*. https://www.elcolombiano.com/negocios/cigarrillos-vapeadores-prohibido-exhibir-sic-CL36687665 **C13 · nivel C**

El Cronista (2026). *Argentina legalizó los cigarrillos electrónicos tras más de una década de prohibición (Resolución 549/2026 y Disposición ANMAT 2543/2026)*. https://www.cronista.com/economia-politica/argentina-legalizo-los-cigarrillos-electronicos-tras-mas-de-una-decada-de-prohibicion-los-cambios-que-dispuso-el-gobierno/ **N-51 · nivel C**

El Diario (Ecuador), con el estudio de Invamer (2026). *El contrabando de cigarrillos domina el 84 % del mercado y evade impuestos*. https://www.eldiario.ec/ecuador/el-contrabando-de-cigarrillos-domina-el-84-del-mercado-y-evade-impuestos-07072026/ **N-58 · nivel C**

El Nacional (2025). *México prohíbe totalmente el vapeo y castiga su venta con hasta ocho años de cárcel*. https://www.elnacional.com/2025/12/mexico-prohibe-totalmente-el-vapeo/ **C29 · nivel C**

El Nuevo Siglo (2026). *Vapeadores pagarán impuesto al consumo, como los cigarrillos*. https://www.elnuevosiglo.com.co/politica/vapeadores-pagaran-impuesto-al-consumo-como-los-cigarrillos **N-48 · nivel C**

El Tiempo (2026). *Vapeadores y otros productos con nicotina tendrán impuestos: la historia detrás de los proyectos archivados*. https://www.eltiempo.com/politica/congreso/vapeadores-y-otros-productos-con-nicotina-tendran-impuestos-en-colombia-la-historia-detras-de-los-proyectos-archivados-hasta-su-aprobacion-en-senado-3598876 **N-39 · nivel C**

Escuela de Seguridad Multidimensional USP e Ipsos (vía InfoMoney) (2025). *1.ª Encuesta Nacional sobre Demanda de Bienes y Servicios Ilícitos*. https://www.infomoney.com.br/brasil/brasil-perde-r-137-bi-por-ano-com-comercio-ilegal-de-vapes-e-cigarros-diz-usp/ **N-27 · nivel B**

Federación Nacional de Departamentos (FND) (2025). *Incidencia de cigarrillos ilegales en Colombia 2024*. https://fnd-web.netlify.app/uploads/Incidencia_de_cigarrillos_ilegales_en_Colombia_2024_eba3944e1c.pdf **N-40 · nivel B**

Función Pública (2024). *Ley 2354 de 2024 (Gestor Normativo)*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=240576 **C25 · nivel A**

Gobierno del Reino Unido (2026). *Tobacco and Vapes Act 2026*. https://www.gov.uk/government/news/tobacco-and-vapes-bill-becomes-law **N-07 · nivel A**

GSTHR / Knowledge-Action-Change (2021). *The UK and tobacco: successful elements of a harm reduction strategy*. https://gsthr.org/resources/briefing-papers/the-uk-and-tobacco-successful-elements-of-a-harm-reduction-strategy-and-the-chance-to-influence-the-international-response-to-smoking/august-2021/ **C41 · nivel I**

GSTHR / Knowledge-Action-Change (2024). *Cigarette sales halved: heated tobacco products and the Japanese experience*. https://gsthr.org/resources/briefing-papers/cigarette-sales-halved-heated-tobacco-products-and-the-japanese-experience/297 **C12 · nivel I**

Health Promotion Agency / Te Whatu Ora (2025). *Smokefree Aotearoa 2025*. https://www.smokefree.org.nz/facts/law-policy-and-research/smokefree-aotearoa-2025 **C38 · nivel A**

IECS (2023). *El tabaquismo causa más de 350.000 muertes al año en 8 países de América Latina*. https://iecs.org.ar/en/el-tabaquismo-causa-mas-de-350-000-muertes-cada-ano-y-genera-costos-por-casi-50-mil-millones-de-dolares-en-la-salud-y-la-economia-segun-estudio-en-8-paises-de-america-latina/ **N-50 · nivel B**

IETS, Cardiecol y Fundación Colombiana del Corazón (2018). *Opciones en Colombia para la regulación del uso de sistemas electrónicos de administración de nicotina*. https://www.iets.org.co/Archivos/3/Policy_brief_version_completa.pdf **N-38 · nivel B**

IEVA (Independent European Vape Alliance) (2025). *WHO must embrace harm reduction at COP11*. https://via.tt.se/pressmeddelande/4092975/who-must-embrace-harm-reduction-at-cop11-to-truly-drive-down-global-smoking-rates **C45 · nivel I**

Imprenta Nacional (2024). *Gaceta del Congreso n.º 2145 de 2024*. https://normograma.com/legibus/legibus/gacetas/2024/GC_2145_2024.pdf **C20 · nivel A**

Infobae (2025). *Vapeadores ilegales en México: el efecto de la prohibición constitucional en el contrabando*. https://www.infobae.com/mexico/2025/07/08/vapeadores-ilegales-en-mexico-el-efecto-de-la-prohibicion-constitucional-en-el-contrabando/ **C44 · nivel C**

Infobae (2025). *Uruguay prohibió la venta e importación de vapeadores y tabaco calentado*. https://www.infobae.com/america/america-latina/2025/06/04/uruguay-prohibio-la-venta-e-importacion-de-vapeadores-y-establecio-que-las-cajas-de-cigarrillos-sean-neutras/ **N-29 · nivel C**

Infobae (2026). *Autoridades buscan unificar normas sobre cigarrillos electrónicos en Panamá*. https://www.infobae.com/panama/2026/03/10/autoridades-buscan-unificar-normas-para-prohibir-cigarrillos-electronicos-vaporizadores-y-calentadores-de-tabaco-en-panama/ **N-56 · nivel C**

Korea Times / AFP sobre el informe CAN (2026). *Sweden hits smoke-free goal of under 5 % daily smokers (informe CAN 2025)*. https://www.koreatimes.co.kr/amp/world/20260525/sweden-hits-smoke-free-goal-of-under-5-daily-smokers-report **N-15 · nivel C**

La Prensa (Panamá) (2026). *¿Prohibir o regular el vapeo? Tres proyectos son analizados en la Asamblea Nacional*. https://www.prensa.com/sociedad/prohibir-o-regular-el-vapeo-tres-proyectos-son-analizados-en-la-asamblea-nacional/ **N-55 · nivel C**

Laboratorio de Economía de la Educación, Pontificia Universidad Javeriana (2023). *Informe 68: consumo de cigarrillo en jóvenes*. https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/8102914/INF-68-CIGARRILLO-LEE-2023.pdf **N-41 · nivel B**

Laboratorio de Economía de la Educación, Pontificia Universidad Javeriana (2024). *Informe 97: consumo de tabaco y cigarrillo electrónico en escolares*. https://www.javeriana.edu.co/recursosdb/5581483/11594517/INF-97-Consumo-tabaco-y-cigarrillo-electro%CC%81nico-LEE.pdf **N-61 · nivel B**

Lindson N, Butler AR, Hartmann-Boyce J et al. — Cochrane (2025). *Electronic cigarettes for smoking cessation (CD010216, actualización 2025)*. https://www.cochrane.org/CD010216 **N-01 · nivel A**

Ministerio de Justicia, Observatorio de Drogas de Colombia (2023). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar, Colombia 2022*. https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/Publicaciones/Estudio%20nacional%20escolares.pdf **N-60 · nivel A**

Ministerio de Salud de Brasil / SMSA Belo Horizonte (2025). *Vigitel 2023 (nota técnica de la Alcaldía de Belo Horizonte)*. https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/saude/2025/26-8-25smsant-orient-trat-cig.pdf **N-26 · nivel A**

Ministerio de Salud de Colombia (2025). *Resolución 624 de 2025*. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucion%20No%20624%20de%202025.pdf **C37 · nivel A**

Ministerio de Salud de Colombia (2025). *Resolución 624 de 2025 (Biblioteca Digital)*. https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-0624-de-2025.pdf **N-37 · nivel A**

Ministerio de Salud de Nueva Zelanda (2024). *Briefing: Getting to Smokefree 2025, reform of vaping, smokeless tobacco and consumer nicotine product regulation*. https://www.health.govt.nz/system/files/2024-05/h2024034952_briefing_-_getting_to_smokefree_2025_reform_of_vaping_smokeless_tobacco_and_consumer_nicotine_product_regulation_black_box.pdf **C09 · nivel A**

Ministerio de Salud de Nueva Zelanda (2025). *New Zealand Health Survey highlights long-term decline in smoking rates*. https://www.health.govt.nz/news/new-zealand-health-survey-highlights-long-term-decline-in-smoking-rates **C31 · nivel A**

Ministerio de Salud de Nueva Zelanda (2025). *Trends in smoking and vaping, New Zealand Health Survey 2024/25*. https://www.health.govt.nz/statistics-research/surveys/new-zealand-health-survey/publications/202425-survey-publications/trends-in-smoking-and-vaping **N-08 · nivel A**

Ministerio de Salud de Panamá (2025). *Resolución 146 de 2025 del Ministerio de Salud (Gaceta Oficial 30218)*. https://assets.tobaccocontrollaws.org/uploads/legislation/Panama/Panama-Res.-No.-146-2025-native.pdf **N-54 · nivel A**

Moore et al., Addiction (2026). *Early insights from a national scheme providing vaping devices for smoking cessation (Swap to Stop)*. https://eprints.whiterose.ac.uk/id/eprint/240974/ **C18 · nivel B**

NCSCT / OHID (Reino Unido) (2024). *Incorporating e-cigarettes into your Stop Smoking Service*. https://www.ncsct.co.uk/library/view/pdf/NCSCT%20OHID%20e-cig%20v7.pdf **C23 · nivel A**

newsGP — Real Colegio Australiano de Médicos Generales (2025). *Are Australian vaping laws effective or falling short?*. https://www1.racgp.org.au/newsgp/clinical/are-australian-vaping-laws-effective-or-falling-sh **N-21 · nivel C**

NMS Abogados (2024). *El SRI aclaró las nuevas tarifas del ICE en Ecuador*. https://nmslaw.com.ec/?p=13938 **N-57 · nivel B**

Noticias RCN (2025). *SIC investiga a 10 empresas por presunta venta de vapeadores a menores*. https://www.noticiasrcn.com/salud-y-bienestar/sic-investiga-a-10-empresas-por-presunta-venta-de-vapeadores-a-menores-de-edad-972228 **N-46 · nivel C**

Odani S, Tabuchi T — The Lancet Regional Health – Western Pacific (2026). *Trends and transition dynamics of heated tobacco product use in Japan, 2015–2025*. https://www.2firsts.com/news/japans-heated-tobacco-use-rises-from-01-to-149-over-a-decade-as-growth-extends-beyond-cigarette-switching **N-16 · nivel B**

Oficina Nacional de Estadística (ONS) (2025). *Adult smoking habits in the UK: 2024*. https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifeexpectancies/bulletins/adultsmokinghabitsingreatbritain/2024 **N-05 · nivel A**

Organización Mundial de la Salud (2025). *WHO report on the global tobacco epidemic, 2025*. https://www.who.int/europe/news/item/04-07-2025-new-who-report-pushes-for-stronger-tobacco-control-policies **N-10 · nivel A**

Panamá América (2024). *Ley que prohíbe cigarrillos electrónicos en Panamá es inconstitucional*. https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/ley-que-prohibe-cigarrillos-electronicos-en-panama-es-inconstitucional-1235752 **N-53 · nivel C**

Pichon-Riviere A et al. — IECS (2023). *Mapa del tabaquismo en Latinoamérica: Colombia*. https://tabaco.iecs.org.ar/wp-content/uploads/2023/05/18-FINAL-TABACO-.pdf **N-43 · nivel B**

PMI Science (Philip Morris International) (2024). *How heated tobacco products helped reduce smoking in Japan*. https://www.pmiscience.com/en/research/literature-reviews/how-heated-tobacco-products-helped-reduce-smoking-in-japan/ **C22 · nivel I**

Portafolio (análisis del LEE de la Javeriana) (2024). *Consumo de cigarrillos electrónicos entre estudiantes colombianos supera al del tabaco tradicional*. https://www.portafolio.co/economia/regiones/consumo-de-cigarrillos-electronicos-entre-estudiantes-colombianos-supera-al-del-tabaco-tradicional-631673 **N-42 · nivel C**

Primicias (2025). *Aduana decomisa 14.770 vapes y baterías de contrabando en Guayaquil*. https://www.primicias.ec/sucesos/aduana-decomiso-vapes-baterias-contrabando-guayaquil-96618/ **N-59 · nivel C**

Primicias, con datos de Arcsa (2024). *Operativo de control retira del mercado miles de cigarrillos y vapeadores en provincias fronterizas*. https://www.primicias.ec/sociedad/decomiso-cigarrillos-vapeadores-ecuador-arcsa-contrabando-81790/ **N-65 · nivel C**

Royal College of Physicians (2024). *E-cigarettes and harm reduction: an evidence review*. https://www.rcp.ac.uk/policy-and-campaigns/policy-documents/e-cigarettes-and-harm-reduction-an-evidence-review/ **N-03 · nivel A**

Salud con Lupa (2025). *Boom del vapeo en América Latina: lo que dice la ley vs. lo que pasa en la calle*. https://saludconlupa.com/noticias/boom-del-vapeo-en-amrica-latina-lo-que-dice-la-ley-vs-lo-que-pasa-en-la-calle/ **C07 · nivel B**

Salud con Lupa (2025). *Colombia estrenó ley antivapeo, pero su cumplimiento cojea*. https://saludconlupa.com/noticias/colombia-estreno-ley-antivapeo-pero-su-cumplimiento-cojea/ **C14 · nivel B**

Salud con Lupa (2025). *Escolares y vapeo en Colombia (Encuesta Nacional de Tabaquismo en Jóvenes), citado por Salud con Lupa*. https://saludconlupa.com/noticias/boom-del-vapeo-en-amrica-latina-lo-que-dice-la-ley-vs-lo-que-pasa-en-la-calle/ **N-44 · nivel B**

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (Senae) (2025). *Golpe al contrabando en Guayaquil: Senae decomisa miles de vapes y baterías sin documentación*. https://www.aduana.gob.ec/golpe-al-contrabando-en-guayaquil-senae-decomisa-miles-de-vapes-y-baterias-sin-documentacion/ **N-64 · nivel A**

Smoke Free Sweden (2023). *No Smoke, Less Harm*. https://smokefreesweden.org/No%20Smoke%20Less%20Harm.pdf **C32 · nivel I**

Smoke Free Sweden (2024). *The Safer Nicotine Revolution*. https://www.smokefreesweden.org/safer-nicotine-revolution.pdf **C40 · nivel I**

Smoke Free Sweden (2025). *UK must defend safer alternatives that are saving lives worldwide*. https://smokefreesweden.org/2025/10/23/uk-must-defend-safer-alternatives-that-are-saving-lives-worldwide/ **C42 · nivel I**

Smoke Free Sweden (vía Business Wire) (2025). *UK must defend safer nicotine alternatives: report shows global benefits*. https://www.businesswire.com/news/home/20250917528008/en/ **C01 · nivel I**

Superintendencia de Industria y Comercio (2025). *Resolución 30838 de 2025 (SUIN Juriscol)*. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30054936 **C35 · nivel A**

Supersalud, normograma (2024). *Ley 2354 de 2024 (texto compilado)*. https://normograma.supersalud.gov.co/compilacion/docs/ley_2354_2024.htm **N-36 · nivel A**

Tax Foundation (2026). *EU tobacco excise directive: 2026 update*. https://taxfoundation.org/blog/eu-tobacco-tax-excise-directive-2026/ **N-12 · nivel C**

Therapeutic Goods Administration (TGA) (2025). *New standards for nicotine vaping products (julio de 2025)*. https://www.tga.gov.au/news/news-articles/new-standards-nicotine-vaping-products-july-2025 **N-20 · nivel A**

Universidad de La Salle (2024). *Regulación del vapeo en Colombia: Ley 2354 de 2024*. https://lasalle.edu.co/es/noticias/regulacion-del-vapeo-en-colombia-ley-2354-de-2024 **C36 · nivel C**

Unión Europea (2014). *Directiva 2014/40/UE sobre productos del tabaco*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32014L0040 **N-13 · nivel A**

Valora Analitik (2024). *Pendientes en la regulación de la industria de vapeadores en Colombia*. https://www.valoraanalitik.com/pendientes-en-la-regulacion-de-la-industria-de-vapeadores-en-colombia/ **N-45 · nivel C**

Vaping Post (2026). *Australia's $7 billion illicit and contaminated nicotine market.* https://www.vapingpost.com/2026/06/30/australias-7-billion-illicit-and-contaminated-nicotine-market-that-experts-had-tirelessly-warned-about/ **C05 · nivel C**

VICE (2024). *Australia's vape laws just got even tighter. The black market isn't worried.* https://www.vice.com/en/article/australias-vape-laws-black-market/ **C06 · nivel C**

World Vapers' Alliance (2025). *Brasil podría finalmente estar listo para hablar sobre la regulación del vapeo.* https://worldvapersalliance.com/es/brazil-may-finally-be-ready-to-talk-about-vape-regulation/ **C08 · nivel I**

Ámbito Jurídico (2025). *Opinión: proyecto de circular sobre tabaco, vapeadores y sucedáneos.* https://www.ambitojuridico.com/noticias/comercial/opinion-proyecto-de-circular-sobre-tabaco-vapeadores-y-sucedaneos-la-prohibicion **C33 · nivel C**

Anexo A. Matriz de países

PAÍS	REGIÓN	MODELO	VAPEADORES	EDAD	PROFUNDIDAD
Suecia	Europa	Reducción de daños	Legal, reglas de la UE	18	Ficha completa
Reino Unido	Europa	Reducción de daños	Legal para mayores de 18; desechables prohibidos desde junio de 2025	18	Ficha completa
Nueva Zelanda	Oceanía	Reducción de daños	Legal y regulado desde 2020, tiendas especializadas	18	Ficha completa
Japón	Asia	Reducción de daños	Líquidos con nicotina solo como medicamento	20	Ficha completa
Estados Unidos	América del Norte	Regulación diferenciada	Legal solo con autorización previa de la FDA (PMTA); 21 años	21	Ficha completa
Unión Europea	Europa	Regulación diferenciada	Legal: tope de 20 mg/ml, depósitos de 2 ml, notificación previa	18	Ficha completa
Colombia	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Legal para mayores de 18 con las reglas del cigarrillo (Ley 2354 de 2024)	18	Ficha completa
Chile	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Legal para mayores de 18 (Ley 21.642, vigente desde mayo de 2025)	18	Ficha completa
Perú	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Legal con ley propia (Ley 32159 de 2024), aún sin reglamento	18	Ficha completa
Australia	Oceanía	Acceso farmacéutico	Solo en farmacias desde julio de 2024; sin receta para adultos hasta 20 mg/ml desde octubre de 2024	18	Ficha completa
Brasil	América Latina	Prohibición	Prohibido: fabricación, importación, venta y publicidad (RDC 855/2024)	18	Ficha completa
México	América Latina	Prohibición	Prohibición constitucional (enero de 2025) y penal (enero de 2026)	18	Ficha completa
Argentina	América Latina	Regulación diferenciada	Legal y regulado desde mayo de 2026 (Resolución 549/2026 y Disposición ANMAT 2543/2026): registro obligatorio, límites de nicotina e ingredientes, líquidos sin sabores	18	Ficha completa
Uruguay	América Latina	Prohibición	Prohibidas la importación y venta	18	Ficha completa
Panamá	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Legal para mayores de edad con las reglas del Ministerio de Salud (Resolución 146 de 2025), tras caer la Ley 315 en 2024; la Asamblea debate prohibir o regular	18	Ficha completa

PAÍS	REGIÓN	MODELO	VAPEADORES	EDAD	PROFUNDIDAD
Ecuador	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Legal con las reglas del tabaco; ICE de 150 % sobre líquidos con nicotina y consumibles de tabaco calentado desde mayo de 2024	18	Ficha completa
India	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Tailandia	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Singapur	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Vietnam	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Turquía	Europa	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Noruega	Europa	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Venezuela	América Latina	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Cuba	América Latina	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Nicaragua	América Latina	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Surinam	América Latina	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Catar	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Irán	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Kazajistán	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Etiopía	África	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Uganda	África	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Ghana	África	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Sri Lanka	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Taiwán	Asia	Prohibición	Venta prohibida	—	Registro
Bolivia	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
Costa Rica	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
República Dominicana	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
El Salvador	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
Guatemala	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
Honduras	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
Paraguay	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro

PAÍS	REGIÓN	MODELO	VAPEADORES	EDAD	PROFUNDIDAD
Guyana	América Latina	Equiparada al cigarrillo	Regulado con medidas del Convenio Marco	—	Registro
Canadá	América del Norte	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro
Francia	Europa	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro
Alemania	Europa	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro
España	Europa	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro
Italia	Europa	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro
Corea del Sur	Asia	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro
Filipinas	Asia	Regulación diferenciada	Legal y regulado	—	Registro

Los datos completos de cada país, con tabaco calentado, nicotina oral, dato clave y fuentes, están en la *Matriz de fuentes y países* del Observatorio, en formato Excel.

Anexo B. Fichas de los 16 países de referencia

Suecia · Reducción de daños

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal, reglas de la UE
Tabaco calentado	Legal
Nicotina oral	Legal; el snus está exento de la prohibición europea
Edad mínima	18 años
Dato clave	4,8 % — de adultos fuma a diario (2025); en 2003 era 16 %
Fuentes	N-14, N-15

Reino Unido · Reducción de daños

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal para mayores de 18; desechables prohibidos desde junio de 2025
Tabaco calentado	Legal
Nicotina oral	Legal; regulables con la Ley de 2026
Edad mínima	18 años
Dato clave	10,6 % — de adultos fuma (2024), mínimo histórico; 5,5 millones vapean, 55 % exfumadores
Fuentes	N-05, N-06, N-07, C23

Nueva Zelanda · Reducción de daños

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal y regulado desde 2020, tiendas especializadas
Tabaco calentado	Legal
Nicotina oral	Legal
Edad mínima	18 años
Dato clave	6,8 % — fuma a diario (2024/25); en 2011/12 era 16,4 %. Vapeo diario 11,7 %
Fuentes	N-08, C09, C31

Japón · Reducción de daños

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Líquidos con nicotina solo como medicamento
Tabaco calentado	Legal y extendido
Nicotina oral	Disponibilidad limitada
Edad mínima	20 años
Dato clave	−52,6 % — en ventas de cigarrillos per cápita 2011–2023; 14,9 % usa tabaco calentado
Fuentes	N-16, N-17

Estados Unidos · Regulación diferenciada

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal solo con autorización previa de la FDA (PMTA); 21 años
Tabaco calentado	Legal con autorización (IQOS autorizado)
Nicotina oral	Legal con autorización
Edad mínima	21 años
Dato clave	1,4 millones — de escolares vapean (2025), con caída significativa desde 2022
Fuentes	N-18, N-19

Unión Europea · Regulación diferenciada

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal: tope de 20 mg/ml, depósitos de 2 ml, notificación previa
Tabaco calentado	Legal
Nicotina oral	Snus prohibido salvo Suecia; bolsitas según cada país
Edad mínima	18 años
Dato clave	20 mg/ml — tope de nicotina; impuestos mínimos en negociación (2025–2026)

CAMPO	CONTENIDO
Fuentes	N-13, N-11, N-12

Colombia · Equiparada al cigarrillo

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal para mayores de 18 con las reglas del cigarrillo (Ley 2354 de 2024)
Tabaco calentado	Legal, mismas reglas
Nicotina oral	Legal, mismas reglas
Edad mínima	18 años
Dato clave	Ley 2354 — de 2024: mismas reglas del cigarrillo, sin diferenciar por riesgo
Fuentes	C25, N-36, C37, C35

Chile · Equiparada al cigarrillo

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal para mayores de 18 (Ley 21.642, vigente desde mayo de 2025)
Tabaco calentado	Regulado
Nicotina oral	Regulado
Edad mínima	18 años
Dato clave	Ley 21.642 — vigente desde el 20 de mayo de 2025
Fuentes	N-31

Perú · Equiparada al cigarrillo

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal con ley propia (Ley 32159 de 2024), aún sin reglamento
Tabaco calentado	Regulado
Nicotina oral	Regulado
Edad mínima	18 años
Dato clave	Ley 32159 — aprobada en noviembre de 2024, sin reglamento
Fuentes	N-28, C07

Australia · Acceso farmacéutico

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Solo en farmacias desde julio de 2024; sin receta para adultos hasta 20 mg/ml desde octubre de 2024
Tabaco calentado	Sin acceso legal práctico
Nicotina oral	Restringido

CAMPO	CONTENIDO
Edad mínima	18 años
Dato clave	+7 millones — de vapeadores ilegales decomisados en 2024; 1,7 millones de usuarios
Fuentes	N-20, N-21, N-22, N-23, N-24

Brasil · Prohibición

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Prohibido: fabricación, importación, venta y publicidad (RDC 855/2024)
Tabaco calentado	Prohibido
Nicotina oral	Sin registro sanitario
Edad mínima	18 años
Dato clave	10 millones — de usuarios frecuentes en el mercado ilegal; R$ 13.700 millones en impuestos perdidos al año
Fuentes	N-25, N-26, N-27

México · Prohibición

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Prohibición constitucional (enero de 2025) y penal (enero de 2026)
Tabaco calentado	Restringido
Nicotina oral	Sin regulación específica
Edad mínima	18 años
Dato clave	1 a 8 años — de cárcel por comercializar vapeadores
Fuentes	N-30, C29, C44

Argentina · Regulación diferenciada

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal y regulado desde mayo de 2026 (Resolución 549/2026 y Disposición ANMAT 2543/2026): registro obligatorio, límites de nicotina e ingredientes, líquidos sin sabores
Tabaco calentado	Legal con registro desde mayo de 2026
Nicotina oral	Legal con registro desde mayo de 2026
Edad mínima	18 años
Dato clave	Mayo de 2026 — fin de 15 años de prohibición; régimen restrictivo, sin sabores y con aranceles de hasta 35 %
Fuentes	N-51, N-52

Uruguay · Prohibición

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Prohibidas la importación y venta
Tabaco calentado	Prohibido desde 2025
Nicotina oral	Sin regulación específica
Edad mínima	18 años
Dato clave	2025 — se derogó la apertura al tabaco calentado
Fuentes	N-09, N-29

Panamá · Equiparada al cigarrillo

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal para mayores de edad con las reglas del Ministerio de Salud (Resolución 146 de 2025), tras caer la Ley 315 en 2024; la Asamblea debate prohibir o regular
Tabaco calentado	Regulado por la Resolución 146
Nicotina oral	Regulado por la Resolución 146
Edad mínima	18 años
Dato clave	Ley 315 — de 2022, declarada inconstitucional en 2024; tres proyectos en debate en la Asamblea
Fuentes	N-53, N-54, N-55, N-56

Ecuador · Equiparada al cigarrillo

CAMPO	CONTENIDO
Vapeadores	Legal con las reglas del tabaco; ICE de 150 % sobre líquidos con nicotina y consumibles de tabaco calentado desde mayo de 2024
Tabaco calentado	Legal; ICE de 150 %
Nicotina oral	Sin regulación específica
Edad mínima	18 años
Dato clave	150 % — de ICE a líquidos con nicotina; vapeadores de contrabando decomisados en aeropuertos y fronteras (2024–2025), sin medición oficial del mercado ilegal
Fuentes	N-57, N-58, N-64, N-65

Anexo C. Ficha de hitos de Colombia (12 campos)

2009-07-21 · Ley 1335 de 2009

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Congreso de la República
Tipo de acto	Ley

CAMPO	CONTENIDO
Producto	Cigarrillo y productos de tabaco
Alcance	Marco antitabaco: ambientes libres de humo, prohibición de publicidad, promoción y patrocinio, advertencias
Obligaciones	Venta solo a mayores de 18; espacios cerrados libres de humo; sin publicidad masiva
Sanciones	Multas según el Código de Policía y la SIC
Estado	Vigente
Implicaciones de salud	Base del control del tabaco en Colombia
Implicaciones comerciales	Restricciones de mercadeo para todo el sector
Observaciones críticas	Pensada para el cigarrillo; no menciona productos sin combustión
Fuente	N-32

2014 · PL 096 de 2014

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Congreso de la República
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	Sistemas electrónicos de administración de nicotina
Alcance	Regular venta, distribución y publicidad de cigarrillos electrónicos
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado
Implicaciones de salud	Primer intento de regular el vapeo
Implicaciones comerciales	—
Observaciones críticas	Archivado el mismo año
Fuente	N-38

2016 · PL 124 de 2016

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Congreso de la República
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	SEAN y productos relacionados
Alcance	Extender la Ley 1335 a los SEAN
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado

CAMPO	CONTENIDO
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	—
Observaciones críticas	Archivado en segundo debate
Fuente	N-38

2017-10-04 · PL 167 de 2017

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Congreso de la República
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	SEAN
Alcance	Regular consumo, publicidad y venta
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	—
Observaciones críticas	En 2018 el IETS evaluó cuatro opciones regulatorias para MinSalud
Fuente	N-38

2020-2021 · PL 493 de 2020 Cámara

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Cámara de Representantes
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	Cigarrillos electrónicos
Alcance	Regulación del uso y la venta
Obligaciones	Edad mínima, espacios, publicidad
Sanciones	—
Estado	Archivado
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	—
Observaciones críticas	Tuvo ponencias para segundo debate en 2021
Fuente	N-35

2022-07-20 · PL 001 de 2022 Senado – 325 de 2022 Cámara

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Senado (Norma Hurtado, José David Name)
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	Vapeadores, sistemas sin nicotina, tabaco calentado y nicotina oral
Alcance	Extender el marco de la Ley 1335 a los sucedáneos e imitadores
Obligaciones	Las de la Ley 2354
Sanciones	Las de la Ley 2354
Estado	Convertido en ley
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	—
Observaciones críticas	Tercer intento de regulación; se convirtió en la Ley 2354
Fuente	N-33

2022-11 · PL 128 de 2022 Cámara

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Cámara (Milene Jarava)
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	Vapeadores
Alcance	Regulación con énfasis en menores; venta prohibida a 300 m de colegios
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado / acumulado
Implicaciones de salud	Protección de menores
Implicaciones comerciales	—
Observaciones críticas	Aprobado en primer debate en la Comisión Séptima
Fuente	N-34

2022-11-08 · PL 274 de 2022 Cámara

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Cámara de Representantes
Tipo de acto	Proyecto de ley (impuestos)
Producto	Tabaco y vapeadores
Alcance	Medidas fiscales; gravamen de 150 % a dispositivos

CAMPO	CONTENIDO
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado (20 jun 2024)
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	Alto impacto en precios
Observaciones críticas	Aprobado en primer debate el 7 de junio de 2023
Fuente	N-39

2023 · PL 308 de 2023 Cámara – 422 de 2025 Senado

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Cámara (Armando Zabaraín)
Tipo de acto	Proyecto de ley (impuestos)
Producto	Líquidos y tabaco calentado
Alcance	$300 por ml + 10 % ad valorem
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado (2025)
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	Tarifa moderada
Observaciones críticas	Aprobado en la plenaria de la Cámara en febrero de 2025; se hundió por falta de quórum en el Senado
Fuente	N-39

2024 · PL 228 de 2024 Cámara

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Cámara (Carolina Giraldo)
Tipo de acto	Proyecto de ley (impuestos)
Producto	Líquidos y dispositivos
Alcance	$2.000 por ml + 30 % ad valorem
Obligaciones	—
Sanciones	—
Estado	Archivado
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	Tarifa alta

CAMPO	CONTENIDO
Observaciones críticas	No terminó trámite en la legislatura 2024–2025
Fuente	N-39

2024-05-09 · Ley 2354 de 2024

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Congreso y Presidencia
Tipo de acto	Ley
Producto	SEAN, SSSN, tabaco calentado, nicotina oral, sucedáneos e imitadores
Alcance	Modifica el art. 1 de la Ley 1335 y aplica sus reglas a estos productos
Obligaciones	Venta solo a mayores de 18; espacios libres de humo y aerosoles; publicidad prohibida desde el 9 de mayo de 2025; derecho a la información
Sanciones	SIC: 250 a 400 SMMLV a fabricantes e importadores; 2 a 5 SMMLV a vendedores
Estado	Vigente
Implicaciones de salud	Protección de menores y de terceros
Implicaciones comerciales	Fin de la publicidad; nuevas cargas de información
Observaciones críticas	Equipara los productos con el cigarrillo sin diferenciar por riesgo
Fuente	C25

2025-04-08 · Resolución 624 de 2025

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Ministerio de Salud
Tipo de acto	Resolución
Producto	Espacios públicos y lugares de trabajo
Alcance	Manual de señalización de ambientes 100 % libres de humo y aerosoles
Obligaciones	Señalización obligatoria; seis meses de transición
Sanciones	Según el Código de Policía
Estado	Vigente
Implicaciones de salud	Protección de no fumadores
Implicaciones comerciales	Costos de señalización
Observaciones críticas	Primer acto de implementación
Fuente	C37

2025-05-22 · Resolución 30838 de 2025

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Superintendencia de Industria y Comercio
Tipo de acto	Resolución
Producto	Información al consumidor, tiendas físicas y en línea
Alcance	Información mínima: uso, componentes, advertencias, batería, vida útil, garantía
Obligaciones	Información antes de la compra, también en comercio electrónico; seis meses de transición
Sanciones	Régimen del Estatuto del Consumidor
Estado	Vigente
Implicaciones de salud	Derecho a la información
Implicaciones comerciales	Ajuste de etiquetas y tiendas en línea
Observaciones críticas	No incluye información sobre riesgo relativo
Fuente	C35

2025-12 · Investigaciones por venta a menores

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Superintendencia de Industria y Comercio
Tipo de acto	Vigilancia
Producto	Venta en internet y aplicaciones
Alcance	Investigaciones a 10 empresas
Obligaciones	Verificación de edad
Sanciones	En curso
Estado	En curso
Implicaciones de salud	Protección de menores
Implicaciones comerciales	Riesgo sancionatorio
Observaciones críticas	La protección de menores se vuelve el eje del control
Fuente	N-46

2026-05 · Exhibición en puntos de venta

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Superintendencia de Industria y Comercio
Tipo de acto	Proyecto de resolución
Producto	Tiendas, supermercados, comercio
Alcance	Eliminar la exhibición visible de cigarrillos y vapeadores

CAMPO	CONTENIDO
Obligaciones	Aún no obligatorio
Sanciones	—
Estado	Proyecto
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	Cambios en tiendas
Observaciones críticas	Regla del cigarrillo extendida a todos los productos
Fuente	N-47

2026-10-29 · PL 477 de 2026 Cámara

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Ministerio de Hacienda
Tipo de acto	Proyecto de ley
Producto	Líquidos para vapeo
Alcance	$1.000/ml en 2027, $2.000/ml desde 2028 + 30 % ad valorem, IPC+4
Obligaciones	Pendiente
Sanciones	—
Estado	Primer debate previsto (nov. 2026)
Implicaciones de salud	—
Implicaciones comerciales	Posible superposición con el impuesto departamental
Observaciones críticas	Riesgo de doble tributación
Fuente	N-39

2026-11-04 · PL 243 de 2026 Senado – 136 de 2025 Cámara (acumulado 290/2025 C)

CAMPO	CONTENIDO
Autoridad	Senado de la República
Tipo de acto	Proyecto de ley (impuestos)
Producto	Líquidos, tabaco calentado, nicotina oral y cigarrillos
Alcance	$1.000 por ml + 20 % ad valorem a líquidos; cigarrillo a $7.800 por cajetilla + 20 %
Obligaciones	Pendiente
Sanciones	—
Estado	En conciliación (en espera de la decisión)
Implicaciones de salud	Recaudo para salud (84 %) y deporte (16 %)
Implicaciones comerciales	Primer impuesto específico al vapeo

CAMPO	CONTENIDO
Observaciones críticas	ASOVAPE propuso tarifa gradual $600→$1.000/ml y ad valorem de 10 % (N-49)
Fuente	N-39

Anexo D. Glosario

TÉRMINO	SIGNIFICADO
SEAN	Sistemas electrónicos de administración de nicotina (vapeadores con nicotina)
SSSN	Sistemas similares sin nicotina
PTC	Productos de tabaco calentado
PNO	Productos de nicotina oral (bolsitas)
Terapia de reemplazo de nicotina	Parches, chicles, pastillas e inhaladores de nicotina con registro de medicamento
Riesgo relativo (RR)	Cuántas veces más probable es un resultado en un grupo que en otro; 1 significa sin diferencia
Uso dual	Fumar y usar una alternativa sin combustión al mismo tiempo
Ad valorem	Impuesto calculado como porcentaje del precio
Conciliación	Comisión del Congreso que unifica los textos aprobados por Senado y Cámara cuando difieren

Aviso

Este informe tiene fines informativos y de análisis de política pública. No es asesoría jurídica ni médica. Fecha de corte: 13 de noviembre de 2026. Elaborado por Asociación Colombiana de Vapeadores (ASOVAPE).