



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**



DL

Quito, DM, 16 de diciembre de 2014  
Oficio No. 416-CSIRISI-FBP-AN-2014

Señora  
**GABRIELA RIVADENEIRA**  
**Presidenta de la Asamblea Nacional**  
En su Despacho.-

# Trámite **199280**  
Codigo validación **HWGIMLHHBD**  
Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**  
Fecha recepción **17-dic-2014 09:34**  
Numeración documento **416-csirisi-fbp-an-2014**  
Fecha oficio **16-dic-2014**  
Remitente **BUSTAMANTE PONCE FERNANDO XAVIER**  
Función remitente **ASAMBLEISTA**  
Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gob.ec/cks/estadoTramite.jsf>

*anexo lo indicado*

Señora Presidenta:

En observancia a lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en concordancia con el artículo 21 del Reglamento de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, adjunto se servirá encontrar el Informe de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral de la Asamblea Nacional, correspondiente al pedido de aprobación del "Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco", enviado por el señor Presidente Constitucional de la República.

Atentamente,

**Fernando Bustamante**  
**Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral**



Adj: Diez (10) fojas útiles.

CU/ta  
16-12-2014

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE No. 5  
DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN, RELACIONES INTERNACIONALES  
Y SEGURIDAD INTEGRAL**

**Quito D.M., 16 de diciembre de 2014**

**Informe de Comisión sobre el Pedido de Aprobación del**

**“Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”**

**1. OBJETO**

El presente Informe tiene por objeto recomendar al Pleno de la Asamblea Nacional la aprobación del “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”.

**2. ANTECEDENTES**

2.1. La Corte Constitucional, con fecha 9 de julio de 2014, por pedido de la Presidencia de la República emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 007-14-DTI-CC, dentro del caso 0031-13-TI, mediante el cual declaró que las disposiciones contenidas en el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” guardan conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.

2.2. Mediante Oficio No. T.6901-SGJ-14-572 de 27 de agosto de 2014, el señor Presidente Constitucional de la República remitió a la Asamblea Nacional, para su estudio y aprobación, el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” así como el dictamen previo y vinculante de la Corte Constitucional.

2.3. El Pro Secretario General de la Asamblea Nacional, mediante memorando No. SAN-2014-3152 de 4 de noviembre de 2014, de conformidad con el inciso tercero del artículo 108 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitió al señor Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” para su respectivo estudio y trámite.

**3. ANÁLISIS Y RAZONAMIENTO**

**3.1 NORMAS JURÍDICAS APLICABLES**

### **3.1.1 Constitución de la República del Ecuador**

De conformidad con las disposiciones contenidas en el numeral 8 del artículo 120 de la Constitución de la República, son deberes y atribuciones de la Asamblea Nacional: “(...) 8. Aprobar o improbar los tratados internacionales en los casos que corresponda”.

Asimismo el artículo 419 de nuestra Carta Magna señala:

“La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea en los casos que: (...) 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución”.

### **3.1.2. Ley Orgánica de la Función Legislativa**

El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa señala en el numeral 4: “Son órganos de la Asamblea Nacional: (...) 4. Las Comisiones Especializadas”.

El artículo 21 de la misma norma señala:

“Temática de las Comisiones Especializadas Permanentes.- Son Comisiones Especializadas Permanentes las siguientes: (...) 5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral”.

Artículo 108 numeral 4:

“La ratificación o denuncia de los Tratados y otras normas internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que: (...) 3. Contengan el compromiso de expedir, modificar o derogar una ley. (...) 4. Se refieran a los derechos y garantías establecidos en la Constitución”.

Por lo tanto, esta Comisión es competente para conocer el pedido de aprobación del “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” .

## **3.2 INFORME PREVIO Y VINCULANTE**

El artículo 438 de la Constitución de la República del Ecuador señala:

“Dictamen previo y vinculante de constitucionalidad.- La Corte Constitucional emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad, en los siguientes

casos, además de los que determine la Ley: 1. Tratados internacionales, previamente a su ratificación por la Asamblea Nacional”.

Efectivamente la Corte Constitucional, con fecha 9 de julio de 2014, emitió el dictamen previo y vinculante de constitucionalidad No. 007-14-DTI-CC, dentro del caso 0031-13-TI, en el cual concluye que las disposiciones contenidas en el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” guardan conformidad con la Constitución de la República del Ecuador.

### **3.3 DEBATE DE LA COMISIÓN**

Durante la socialización del “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, intervinieron varias personas, entre ellos el embajador Diego Morejón Subsecretario de Organismos Internacionales Supraregionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, delegado del Canciller de la República, quien manifestó que Ecuador suscribió el Protocolo en la ciudad de Nueva York en septiembre de 2013, en el contexto de la ONU.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró abierto a la firma el Protocolo el 10 de enero de 2013 y lo han firmado desde entonces 53 Estados; no obstante para convertirse en Estado Parte del Protocolo es necesario depositar el documento de ratificación. Informó que cinco países ya han ratificado el Instrumento Jurídico, Gabón, Mongolia, Nicaragua y Uruguay. El Delegado de Cancillería manifestó que el objetivo del Protocolo es eliminar todas las formas de comercio ilícito de productos del tabaco, lo cual es muy positivo.

Carina Vance Mafla, ministra de Salud Pública, señaló que Ecuador al ser uno de los Estados Parte del Convenio Marco de la OMS que regula esta materia, puede ratificar el Protocolo.

El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT OMS) es el primer tratado internacional basado en pruebas científicas; fue elaborado como respuesta a la “globalización” de la epidemia del tabaquismo. Actualmente 159 países lo han ratificado, entre ellos, Ecuador, que depositó el instrumento de ratificación en 2006.

Agregó que el Convenio Marco plantea medidas que deben implementar los Estados Parte para disminuir el tabaquismo. Ecuador, con sujeción a su normativa interna y en aplicación de leyes como la Ley Orgánica para la Regulación y Control del Tabaco, ha tomado importantes medidas con este objetivo; tales como la prohibición casi total de publicidad de los productos de tabaco y el incremento de impuestos desde el año 2007 de 1,10% hasta el 3% en el año 2014.

Por otra parte, en observancia a esta norma y a la Ley de Comunicación, se han incluido advertencias obligatorias a los productos de tabaco; es decir aquellos productos relacionados con el tabaco -como tabacos electrónicos, chicle y caramelos con nicotina, tabacos solubles, tabaco de mascar y tabaco en polvo- con el fin de que los empaques permitan visualizar el impacto del producto en los seres humanos. Del mismo modo, se han insertado regulaciones para espacios 100% libres de humo y se han tomado medidas como la prohibición casi total de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco.

La ministra Vance manifestó que en general existe efectividad en la aplicación de las políticas públicas para disminuir el consumo de tabaco. Así por ejemplo, señaló, que a través de la Ley de Fomento Ambiental se cambió la fórmula de cálculo del impuesto a los consumos especiales.

Asimismo informó que esa Cartera de Estado trabaja regularmente con el Servicio de Rentas Internas (SRI) para lograr que los impuestos relacionados con algún consumo nocivo signifiquen un ingreso importante para el Estado, destinado a financiar los gastos que generan las consecuencias del consumo de tabaco, por ejemplo en el ámbito de salud, donde el Estado destina grandes recursos para solventar costos para enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco.

La invitada además expresó que se han tomado otras medidas adicionales en el ámbito de la educación así como con el Servicio de Aduana del Ecuador (SENAE) con quienes se articulan acciones conjuntas con este fin. El aumento de impuestos genera muchas veces un impulso al contrabando, por eso es necesario un trabajo articulado y conjunto con las aduanas. La Ministra aseveró que la aprobación del Protocolo sería muy positiva en este sentido, pues contribuiría a erradicar el comercio ilícito de tabaco y productos de tabaco. El Protocolo constituye el marco adecuado para realizar un trabajo articulado con el SENAE.

La ministra Vance se refirió al artículo 15 del Acuerdo Marco relacionado con el comercio ilícito de productos de tabaco y que constituye el antecedente para la ratificación del “Protocolo para Eliminar el Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”. Añadió que el Protocolo precisamente busca eliminar toda forma de comercio ilícito para lo cual obliga a los Estados parte a que tomen medidas necesarias, por ejemplo a través del intercambio de información entre Estados.

Precisó también que tanto el SRI como el SENAE actualmente ya implementan mecanismos de control y procedimientos similares a los que establece este Protocolo, y que sus políticas y estudios se ajustan a sus metas.

Según expuso la Ministra, el tabaquismo es una amenaza para la salud pública; las consecuencias económicas y sociales que este mal genera en los países en vías de desarrollo son muy serias, ya que hay prevalencia de consumo en grupos de personas que oscilan entre

los 20 y 29 años de edad, y la edad promedio en que estas personas inician el consumo de tabaco son los 16 años.

En el ámbito social, los problemas de salud generados por el consumo de tabaco y de productos del tabaco son muy graves; el tabaco puede ser causa de muerte del 50% de personas que lo consumen, de hecho tiene un impacto muy negativo en la sociedad porque aumenta de manera importante el riesgo de muerte.

En el ámbito económico, agregó, existen otras consecuencias importantes, como la evasión de impuestos como resultado del comercio ilícito, problema que afecta especialmente a los países en vías de desarrollo.

Explicó que entre el 9% y 11% del mercado mundial de cigarrillos es ilícito; se estima que en algunos países el comercio ilícito ha superado el 50%, y si se eliminara el comercio ilícito, los gobiernos obtendrían importante ingresos a través de los impuestos, lo cual indudablemente incidiría de forma positiva en la disminución del consumo.

La expositora además se refirió al artículo 8 del Protocolo, relativo al seguimiento y localización de todos los productos de tabaco que se fabriquen o que se importen en su territorio, así como a la creación del Centro Mundial de Intercambio de Información. Insistió en el hecho que tanto la SENAE como el SRI ya aplican los fundamentos del Protocolo, pero es importante que exista un pronunciamiento expreso del país para que éste sea implementado formalmente.

Finalmente, la Ministra manifestó que dicha Cartera de Estado recomienda la ratificación del “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” para que Ecuador siga perteneciendo al grupo de países líderes en la lucha contra el tabaco que implementan políticas públicas para su control.

Gina Tambini, representante de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en Ecuador, señaló que hoy en día se puede decir que hay resultados positivos a nivel nacional, ya que los decesos en Ecuador por cáncer de pulmón han disminuido, sobre todo en la población masculina. Agregó que las medidas para reducir el comercio ilícito son necesarias y están enunciadas en el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” cuyo antecedente es el “Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco”.

La representante de la OPS en Ecuador, coincidió con los demás invitados en que el Protocolo es muy importante para poder continuar con la lucha del Ecuador contra el consumo de tabaco. Agregó que su representada apoya a todos los países del Continente en la implementación de este Protocolo y que en la Región ha habido modelos exitosos en la implementación de sus medidas, como es el caso de Brasil.

Concluyó que se necesita reforzar el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas tendientes a erradicar el comercio ilícito que deben implementarse en los diferentes países, ya que es necesario identificar los indicadores que permitan medir el impacto que las medidas tomadas para controlar el tabaco han tenido y cuál ha sido su incidencia en la disminución del cáncer de pulmón, por ejemplo.

Durante el debate en la Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, existió consenso entre los Asambleístas para la aprobación del instrumento jurídico, aunque se presentaron algunas inquietudes que fueron absueltas por los expositores.

La asambleísta Linda Machuca advirtió que la ratificación del Protocolo implica la expedición y reforma de algunas leyes conexas y recordó a los presentes que el Código Orgánico de la Salud está siendo elaborado para regular éste y otros problemas de salud pública.

La asambleísta Verónica Rodríguez señaló que el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco requiere que estos ilícitos sean tipificados, por lo que debería considerarse la inclusión de este problema y de delitos relacionados, en el Código Orgánico Integral Penal.

### **3.4. ANÁLISIS DEL DOCUMENTO**

La Constitución de la República establece:

Artículo 3: “Son deberes primordiales del Estado: 1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”.

Artículo 32: “La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir. El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”.

El derecho a la salud está considerado uno de los derechos inherentes al Buen Vivir. Así, el Estado ecuatoriano ha priorizado dentro de su gestión elaborar y desarrollar políticas públicas tendientes a garantizar este derecho, pues además por mandato constitucional es responsable

de garantizar la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud, así como de fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.<sup>1</sup>

Numerosos tratados internacionales velan por el fiel cumplimiento del derecho a la salud y por el impulso de políticas públicas tendientes a garantizarlo y erradicar toda amenaza contra este derecho.

Desde la “Declaración Universal de Derechos Humanos” adoptada por Ecuador en 1948, la salud ha sido considerada un derecho inherente al ser humano, así, el artículo 25 de este importante instrumento jurídico lo consagra de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

El Ecuador ratificó la "Constitución de la Organización Mundial de la Salud", suscrita por el Delegado del Ecuador a la Conferencia Internacional de la Salud, el 22 de Julio de 1946, en Nueva York y publicada en el Registro Oficial 119 de 25 de enero de 1949.

Dicho instrumento tiene como finalidad alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud (artículo 1 del Acuerdo Constitutivo), y con ese propósito patrocina la suscripción de otros importantes convenios.

Así el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco tiene como objetivo proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco, al igual que sus diferentes Protocolos.

---

<sup>1</sup> Constitución, Artículo 363 Art. 363.- El Estado será responsable de:

1. Formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, laboral y comunitario.
2. Universalizar la atención en salud, mejorar permanentemente la calidad y ampliar la cobertura.
3. Fortalecer los servicios estatales de salud, incorporar el talento humano y proporcionar la infraestructura física y el equipamiento a las instituciones públicas de salud.
4. Garantizar las prácticas de salud ancestral y alternativa mediante el reconocimiento, respeto y promoción del uso de sus conocimientos, medicinas e instrumentos.
5. Brindar cuidado especializado a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución.
6. Asegurar acciones y servicios de salud sexual y de salud reproductiva, y garantizar la salud integral y la vida de las mujeres, en especial durante el embarazo, parto y postparto.
7. Garantizar la disponibilidad y acceso a medicamentos de calidad, seguros y eficaces, regular su comercialización y promover la producción nacional y la utilización de medicamentos genéricos que respondan a las necesidades epidemiológicas de la población. En el acceso a medicamentos, los intereses de la salud pública prevalecerán sobre los económicos y comerciales.
8. Promover el desarrollo integral del personal de salud.

El “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”, recoge este objetivo de proteger a la población de las consecuencias nocivas del consumo de tabaco y, a través de la cooperación en internacional, luchar contra el comercio ilícito de productos de tabaco, ya que busca también eliminar la fabricación ilegal y el contrabando de productos de tabaco.

Este instrumento exhorta a las Partes a tomar medidas tendientes a lograr un efectivo control en la cadena de suministro de estos productos

El “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” entrará en vigor una vez que 40 países lo hayan ratificado. Nicaragua fue el primer país en hacerlo, así como Uruguay, también de la región, Gabón y Austria.

#### **4. CONCLUSIONES**

La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral, en virtud de todo lo expuesto y en consideración a:

- Que Ecuador ratificó el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco, que reafirma el derecho a la salud de la población y cuyo objetivo es proteger a las generaciones presentes y futuras contra las consecuencias del consumo de tabaco; y por lo tanto, debe ratificar su Protocolo.
- Que la salud es un derecho garantizado por la Constitución de la República del Ecuador y un deber primordial del Estado ecuatoriano.
- Que el Estado ecuatoriano tiene la obligación de formular políticas públicas que garanticen la promoción, prevención, curación, rehabilitación y atención integral en salud y de fomentar prácticas saludables en todos los ámbitos.
- Que el tabaquismo es una amenaza para la salud pública y es una de las principales causas de muerte en el mundo entero.
- Que el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” busca eliminar todos los aspectos vinculados al comercio ilícito como son la fabricación ilegal y el contrabando de productos de tabaco, actividades que representan una amenaza para la salud pública.
- Que el comercio ilícito de tabaco y productos de tabaco trae importantes consecuencias negativas para el Ecuador tanto a nivel social como a nivel económico.

- Que el comercio ilícito de tabaco y productos de tabaco genera considerables pérdidas al Fisco ecuatoriano en los ingresos públicos.
- Que el control del comercio ilícito de tabaco tiene además incidencia positiva en la disminución del consumo de tabaco.
- Que los ingresos obtenidos a partir del control del comercio ilícito de tabaco y de productos de tabaco permitirán al Estado ecuatoriano invertir en salud preventiva así como en atención a pacientes víctimas de las enfermedades producidas por el consumo de tabaco
- Que es necesario armonizar nuestra legislación con instrumentos internacionales como el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” a fin de erradicar el comercio ilícito en todas sus formas, reducir el consumo de tabaco y proteger a la población.
- Que el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco” guarda conformidad con la Constitución de la República.

## 6. RECOMENDACIÓN

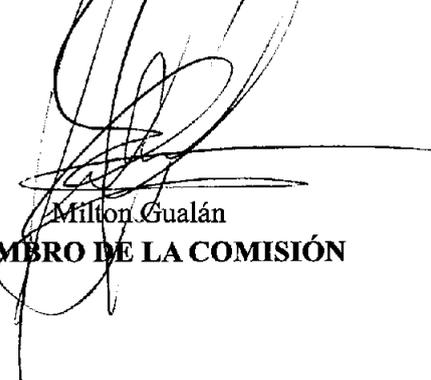
La Comisión Especializada Permanente de Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales, y Seguridad Integral RECOMIENDA:

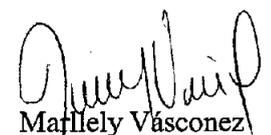
Al Pleno de la Asamblea Nacional: Aprobar el “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”.

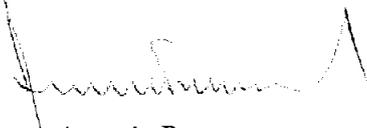
## 7. ASAMBLEÍSTA PONENTE: Marllely Vásquez.

  
Fernando Bustamante  
**PRESIDENTE DE LA COMISIÓN**

  
María Augusta Calle  
**VICEPRESIDENTA DE LA COMISIÓN**

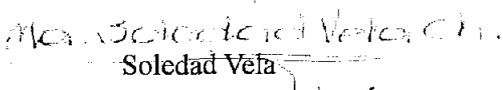
  
Milton Gualán  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

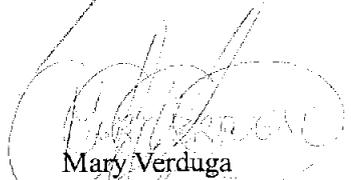
  
Marllely Vásquez  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

  
Antonio Posso  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

  
Diego Salgado  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

  
Verónica Rodríguez  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

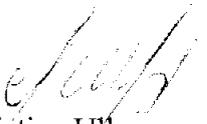
  
Soledad Vela  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

  
Mary Verduga  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

  
Linda Machuca  
**MIEMBRO DE LA COMISIÓN**

Quito, 16 de diciembre de 2014

**RAZÓN:** Siento por tal, que el pedido de aprobación del “Protocolo para la Eliminación del Comercio Ilícito de Productos de Tabaco”, enviado por la Función Ejecutiva, fue conocido, tratado y debatido en el seno de esta Comisión, en sesiones de 27 de noviembre y 03 de diciembre de 2014; y, el presente informe de Comisión aprobado en sesión de 16 de diciembre de 2014, con la siguiente votación: diez (10) votos afirmativos de las y los asambleístas: María Augusta Calle, Milton Gualán, Linda Machuca, Antonio Posso, Verónica Rodríguez, Marllely Vásquez, María Soledad Vela, Diego Salgado, Mary Verduga y Fernando Bustamante. No asistió el asambleísta Eduardo Zambrano. Lo certifico.-

  
Cristina Ulloa  
**SECRETARIA RELATORA**  
**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE SOBERANÍA, INTEGRACIÓN,**  
**RELACIONES INTERNACIONALES Y SEGURIDAD INTEGRAL**