



Responsabilidad (artículo 19 del CMCT de la OMS)

Informe del Grupo de Expertos

Finalidad del documento

Este documento contiene el informe del Grupo de Expertos sobre la Aplicación del Artículo 19 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) sobre Responsabilidad, que la Conferencia de las Partes (COP) restableció en su decisión FCTC/COP10(13), teniendo en cuenta la labor realizada por el Grupo de Expertos sobre Responsabilidad establecido de conformidad con la decisión FCTC/COP5(9) y cuyo mandato se prorrogó en la decisión FCTC/COP6(7).

Intervención de la Conferencia de las Partes

Se invita a la COP a que tome nota del informe, proporcione orientaciones adicionales y considere la posibilidad de adoptar el proyecto de decisión que figura en el anexo 2 del presente informe.

Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): Todos los ODS; en particular, el ODS 3 y la meta 3.a.

Punto conexo del plan de trabajo y presupuesto: Ninguno.

Otras repercusiones financieras que no consten en el plan de trabajo y presupuesto: 1.1.1.3, 1.1.3.2.

Documentación conexa: Informes de la primera, segunda y tercera reuniones del Grupo de Expertos sobre la Aplicación del Artículo 19 del CMCT de la OMS sobre Responsabilidad; Encuesta relativa a la aplicación del artículo 19 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco sobre responsabilidad (información adicional).

Antecedentes

1. En su décima reunión, la Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco (CMCT de la OMS) decidió restablecer un grupo de expertos sobre responsabilidad, teniendo en cuenta la labor realizada por el Grupo de Expertos sobre Responsabilidad establecido de conformidad con la decisión FCTC/COP5(9) y cuyo mandato se prorrogó en la decisión FCTC/COP6(7). En la decisión FCTC/COP10(13), se encargó al Grupo de Expertos que tuviera a bien:
 - a) examinar la práctica que ha evolucionado a nivel de las Partes y recopilar información al respecto, teniendo en cuenta los trabajos en curso en los foros internacionales pertinentes, y prestar apoyo a las Partes, según proceda, para fortalecer sus regímenes de responsabilidad penal y civil, incluidas medidas administrativas, para garantizar la rendición de cuentas y la disuasión, mejorar el acceso a la justicia y prever medios de reparación efectivos para las personas afectadas por daños causados por el tabaco, con carácter voluntario y a petición de las Partes;
 - b) proporcionar opciones para que las Partes detecten y contrarresten los esfuerzos de la industria tabacalera destinados a eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o a socavar el control del tabaco, por ejemplo mediante inversiones o reorganizaciones corporativas;
 - c) explorar el posible desarrollo de una metodología que estime o cuantifique los costos en materia de atención de salud en que se ha incurrido como consecuencia del consumo de tabaco, a fin de apoyar a las Partes a reunir pruebas que se utilizarán en litigios relacionados con el tabaco; y
 - d) informar de su labor a la 11.ª reunión de la COP.
2. En la decisión FCTC/COP10(13), la COP solicitó además a la Secretaría del Convenio, entre otras cosas, que facilitara el establecimiento del Grupo de Expertos, bajo la orientación de la Mesa, y que adoptara las disposiciones necesarias para que el Grupo de Expertos finalizara su labor.
3. En su primera reunión, la Mesa elegida en la décima reunión de la COP (COP10) aprobó la lista de expertos para el Grupo de Expertos sobre la Aplicación del Artículo 19 del CMCT de la OMS sobre Responsabilidad, así como su mandato. La composición del Grupo de Expertos se recoge en el informe de la primera reunión del Grupo de Expertos, disponible en el sitio web del CMCT de la OMS como información adicional para este informe.¹

Reuniones del Grupo de Expertos

4. La primera reunión del Grupo de Expertos (celebrada en línea el 26 de junio de 2024) se centró en examinar el mandato dado al Grupo de Expertos. Para facilitar la labor del Grupo se eligió al titular de la Presidencia y a la Mesa. Los expertos debatieron también el acceso a los datos, la financiación y los posibles recursos externos en apoyo de su labor. Acordaron aprovechar los beneficios de una consultoría externa, que recibiría el apoyo de la Universidad de Bath a través de un miembro del Grupo de Expertos empleado por aquella, sobre el posible desarrollo de una metodología para estimar o cuantificar los costos en materia de atención de salud en que se ha

¹ [COP11 Documentation: Supplementary information](#) (consultado el 12 de junio de 2025).

incurrido como consecuencia del consumo de tabaco, que serviría para fundamentar el informe del Grupo de Expertos.

5. En su segunda reunión (celebrada en Ginebra [Suiza] del 9 al 11 de octubre de 2024), el Grupo de Expertos examinó las principales conclusiones derivadas de una encuesta relativa a la aplicación del artículo 19, así como estudios de caso sobre la experiencia de determinados países en litigios relacionados con el artículo 19. El Grupo de Expertos examinó también el segundo elemento de su mandato, recogido en el párrafo 1 *b*) anterior. Con respecto al tercer elemento de su mandato, indicado en el párrafo 1 *c*), el Grupo de Expertos acordó examinar la solicitud presentada por un variado equipo de consultores, el mandato y la logística de su labor. El Grupo de Expertos acordó un proyecto de esquema del informe para la COP11, la distribución de sus tareas y una propuesta de calendario de su labor.

6. En su tercera reunión (celebrada en Ginebra [Suiza] del 29 de abril al 1 de mayo de 2025), el Grupo de Expertos examinó el proyecto de informe para la COP y acordó los documentos adicionales que se presentarían a la Conferencia de las Partes.

7. Las notas de archivo de las tres reuniones del Grupo de Expertos pueden consultarse en el sitio web del CMCT de la OMS como información adicional para este informe.²

Resumen de la labor anterior realizada por la Secretaría del Convenio y por el anterior Grupo de Expertos sobre el artículo 19

8. En el informe FCTC/COP/10/12 de la Secretaría del Convenio, examinado en la COP10, se presentó una visión general de la labor realizada por la Conferencia de las Partes en relación con el artículo 19.

9. La Secretaría del Convenio había preparado previamente dos informes sobre el artículo 19 para su examen por la COP. En el informe FCTC/COP/4/13 presentaba una sinopsis de la experiencia de las Partes en la aplicación de dicha disposición, así como una visión general de cuestiones de responsabilidad examinadas en el derecho internacional en la esfera del medio ambiente. Su informe FCTC/COP/5/11 recogía información sobre los regímenes de responsabilidad pertinentes en virtud de otros tratados, ejemplos de adopción de medidas legislativas concernientes a la responsabilidad penal y civil, y posibles enfoques mediante los cuales la COP podría apoyar a las Partes en sus actividades relativas al artículo 19.

10. En su quinta reunión, la COP estableció mediante la decisión FCTC/COP5(9) un grupo de expertos con el mandato de informar sobre los hechos, los datos y las opciones concernientes a la aplicación del artículo 19. La COP prorrogó el mandato del grupo de expertos una vez, en la decisión FCTC/COP6(7), y le solicitó que se centrara en enfoques con los que ayudar a las Partes a reforzar los mecanismos de responsabilidad civil en diversos sistemas jurídicos.

11. En su primer informe (FCTC/COP/6/8), el Grupo de Expertos destacó la importancia del artículo 19 y ofreció opciones para la elaboración de legislación, para su examen por las Partes —en particular en la esfera de la responsabilidad civil. El Grupo de Expertos también divulgó algunas consideraciones en relación con la legislación para fortalecer la responsabilidad penal. En su segundo informe

² [COP11 Documentation: Supplementary information](#) (consultado el 12 de junio de 2025).

(FCTC/COP/7/13), el Grupo de Expertos subrayó las ventajas y dificultades comunes en la aplicación del artículo 19 y propuso el contenido de un conjunto de herramientas sobre responsabilidad civil.

12. En la decisión FCTC/COP7(11), la COP adoptó el Conjunto de herramientas para la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre responsabilidad civil,³ disponible actualmente en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, y pidió a la Secretaría del Convenio que trabajara en diferentes recursos para ayudar a las Partes a aplicar el artículo 19, mediante el desarrollo y mantenimiento de una base de datos de expertos en responsabilidad (la Base de Datos de Expertos sobre el Artículo 19). Ambos recursos están disponibles en el sitio web de la Secretaría del Convenio.⁴

13. En este informe se parte de la labor sobre el artículo 19 realizada por el Grupo de Expertos anterior.

Encuesta relativa a la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS

14. Con el fin de evaluar la práctica en los países, el Grupo de Expertos realizó una encuesta entre las Partes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) con condición de observadoras ante la COP y otros grupos de la sociedad civil sin afiliación con la industria tabacalera ni con quienes trabajan para promover sus intereses. En general se pedía información sobre el alcance de la aplicación del artículo 19; los métodos adoptados para aplicar el artículo 19 –en particular los medios de cooperación entre las Partes; todo litigio relacionado con el artículo 19 que hubiera tenido lugar en su país o región; y en caso de que no se hubiera aplicado el artículo 19, o la aplicación fuera solo parcial, los motivos.⁵ Además, el Grupo de Expertos aprovechó la oportunidad para formular preguntas sobre las actividades de la industria tabacalera para evadir su responsabilidad y sobre las metodologías utilizadas para estimar los costos en materia de atención de salud debidos al consumo de tabaco.

15. A 28 de enero de 2025, se habían recibido en total 91 respuestas a la encuesta, entre las respuestas de las Partes y las de la sociedad civil en relación con la práctica en los países (en Partes y en Estados que no son Partes).⁶ Respondieron en total 51 Partes, entre las que se incluían las respuestas de 50 países⁷ y la de una organización de integración económica regional. De las respuestas de los 50 países, 5 países indicaron que habían logrado la plena aplicación del artículo 19, 37 países señalaron que habían aplicado parcialmente el artículo 19 y 9 países informaron de que no habían adoptado ninguna medida al respecto.

³ [Conjunto de herramientas para la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre responsabilidad civil](#) (consultado el 26 de mayo de 2025).

⁴ [Article 19 Expert Database](#) (consultado el 26 de mayo de 2025).

⁵ La encuesta relativa a la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS puede consultarse en el sitio web del CMCT de la OMS en el siguiente enlace: [COP11 Documentation: Supplementary information](#) (consultado el 12 de junio de 2025)

⁶ En algunos casos, se recibieron varias respuestas de diferentes organismos de una Parte y algunas respuestas se remitieron en forma de texto, esto es, respuestas por correo electrónico sin utilizar el formulario de la encuesta.

⁷ La distribución de las respuestas de los Estados Partes en las diferentes Regiones de la OMS fue la siguiente: Región de las Américas, 12; Región de África, 7; Región del Mediterráneo Oriental, 4; Región de Europa, 18; Región de Asia Sudoriental, 4; y Región del Pacífico Occidental, 5.

Consideraciones importantes sobre la encuesta relativa a la aplicación del artículo 19

16. Al examinar las respuestas a la encuesta sobre el alcance de la aplicación del artículo 19, es importante distinguir entre las obligaciones y los fines del artículo, que en ambos casos quedan patentes en el texto. En el artículo 19 se dispone que, «con fines de control del tabaco», las Partes deben considerar el fortalecimiento de sus marcos jurídicos a través de la legislación o la promoción de sus leyes vigentes, para ocuparse de la responsabilidad penal y civil, en particular la compensación cuando proceda; cooperar entre sí a fin de proporcionar información pertinente para la responsabilidad civil y penal; prestarse recíprocamente ayuda en los procedimientos judiciales civiles y penales, a reserva de los marcos jurídicos vigentes de una Parte; y tener en cuenta las novedades en los foros internacionales a tal efecto. Entre los fines del artículo 19 se incluye la promoción de procedimientos civiles y penales en los que se establezca la responsabilidad —y, cuando proceda, la obtención de compensación— por los daños causados por el tabaco.⁸

17. Con este telón de fondo, el Grupo de Expertos reconoce que las Partes y las ONG podrían interpretar la aplicación del artículo 19 de formas diferentes. Algunas podrían considerar que el artículo 19 se ha aplicado aunque el país no haya adoptado medida legislativa alguna ni haya prestado ayuda a otras Partes, ni haya habido procedimientos civiles o penales en relación con los daños causados por el tabaco. A la inversa, algunos encuestados podrían considerar que se ha aplicado el artículo 19 solamente si se han incoado procedimientos judiciales contra la industria tabacalera que hubieran logrado establecer la responsabilidad civil y/o penal de la industria y que hubieran dado lugar a compensación, y cuyos resultados hubieran contribuido a una reducción del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco. Los procedimientos en que se establece la responsabilidad civil y penal de todo responsable de contribuir a los daños causados por el tabaco impulsan uno de los objetivos del artículo 19, al igual que los procedimientos que dan lugar a compensación. Algunos encuestados podían ir más lejos y evaluar la calidad de las sentencias sobre responsabilidad, en particular a quién se considera responsable; de qué se le considera responsable; y el tipo de medidas cautelares, sanciones y/o monto de compensación que se ordena.

18. Las acciones de responsabilidad civil pueden dar lugar a diferentes resultados: compensación, una declaración de responsabilidad por parte del tribunal y/o una orden para que el demandado ponga fin a ciertas prácticas o tome medidas de reparación. El proceso de litigio también puede exponer información sobre la conducta de un demandado, en particular a través de la divulgación (descubrimiento) de pruebas. Es raro que una sola acción de responsabilidad civil produzca todos esos resultados. En la encuesta sobre el artículo 19 no se señaló ninguna acción de este tipo.

19. En los litigios civiles de muchas jurisdicciones, los demandantes optan por llegar a una conciliación en sus demandas contra los demandados. Las conciliaciones pueden evitar litigios largos y costosos, o más costos y demoras en los litigios, y el riesgo de que la acción sea infructuosa. Las conciliaciones son, por definición, acuerdos de compromiso que generalmente implican montos de compensación inferiores a los que ordenaría un tribunal si el demandado fuera declarado responsable. Por otro lado, los acuerdos negociados pueden producir resultados que un tribunal no tiene el poder de ordenar.

⁸ En las referencias a los daños causados por el tabaco se incluyen la producción, el consumo y la eliminación del tabaco, y la exposición al humo de tabaco.

20. Los procedimientos penales también tienen múltiples fines: imponer sanciones efectivas y proporcionadas, impedir que el demandado participe en la conducta ilegal, disuadir a otros de participar en dicha conducta y/o proporcionar compensación a las víctimas. Por todo ello, muchos sistemas jurídicos permiten negociaciones formales o informales entre fiscales y demandados sobre la posibilidad de que el demandado se declare culpable de determinados delitos, presente un compromiso exigible de no mantener su comportamiento ilícito y ofrezca voluntariamente reparación a las víctimas.

21. Los desequilibrios de poder entre la industria tabacalera y las víctimas de daños relacionados con el tabaco (así como entre los organismos reguladores y las ONG que están legitimados para entablar acciones civiles y penales contra la industria) tienen repercusiones en los procedimientos de determinación de responsabilidad civil y penal. Las conciliaciones y los acuerdos de aplazamiento del enjuiciamiento (analizados en el párrafo 36), incluidas las negociaciones de la conformidad entre la industria tabacalera y los gobiernos, deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 5.3 del CMCT de la OMS.⁹ Suele ser necesario reformar los litigios civiles para garantizar la igualdad de medios procesales entre las partes que intervienen en el procedimiento. Estas implicaciones se han examinado en informes anteriores del Grupo de Expertos y se destacan cuando procede en este informe. Las reformas legislativas para facilitar el establecimiento de la responsabilidad civil o penal también deben ser coherentes con los derechos nacionales e internacionales de los acusados a un juicio justo en los procedimientos penales y de todas las partes en los procedimientos civiles.

22. Las acciones para exigir responsabilidad contra la industria tabacalera pueden ser una forma eficaz de poner de relieve la mala conducta de la industria tabacalera durante décadas en su forma de dirigir el negocio, de responsabilizarla jurídicamente de esa mala conducta y de proporcionar compensación satisfactoria a las víctimas de enfermedades relacionadas con el tabaco y a los proveedores de atención de salud que se ocupan de tratarlas, y de modificar el comportamiento de las empresas tabacaleras. En resumen, las acciones para exigir responsabilidad contra la industria tabacalera han contribuido al control del tabaco, sobre todo a través de la «desnormalización» de la industria tabacalera y el consumo de tabaco.¹⁰

23. Este es un contexto importante al evaluar el grado de aplicación del artículo 19 por las Partes, las medidas legislativas que las Partes pueden adoptar frente a la responsabilidad penal y civil, y el éxito o no de los litigios relativos a los daños causados por el tabaco.

Revisión de la evolución de las prácticas y las políticas en las Partes

Examen de las prácticas relativas a la responsabilidad penal

24. Los procedimientos penales relacionados con violaciones de la legislación sobre el control del tabaco constituyen la forma habitual de aplicar el artículo 19. Las Partes han incoado con menos frecuencia acciones para exigir responsabilidad penal por daños relacionados con el tabaco que no constituyen expresamente un delito en virtud de la legislación sobre el control del tabaco que acciones para exigir responsabilidad civil, por varias razones: en general, no es posible aplicar las

⁹Actualmente las Directrices para la aplicación del artículo 3.5 no proporcionan orientaciones sobre la aplicación de las recomendaciones sobre transparencia en los litigios, dado que las negociaciones de conciliación suelen ser confidenciales.

¹⁰ Zhou S, Ricafort E, Bressler D, Devotsu RK. [Litigation in tobacco control: past, present and future](#). Tob Control. 2022;31:291–95 (consultado el 26 de mayo de 2025).

leyes penales con carácter retroactivo a la fabricación, suministro o comercialización de los productos de tabaco; la carga de la prueba que generalmente se requiere para el enjuiciamiento de delitos penales es mayor; y una presunción de inocencia favorece al acusado.¹¹ El anterior Grupo de Expertos reconoció una serie de delitos penales que podrían introducirse para favorecer la aplicación del artículo 19.

Resumen de las respuestas a la encuesta sobre la aplicación del artículo 19 en relación con la responsabilidad penal

25. Se preguntó a los participantes en la encuesta por la existencia de sanciones penales en la legislación sobre el control del tabaco y en las leyes generales que se aplican a la fabricación, suministro y comercialización de productos de tabaco. Como se muestra a continuación, muchos países prevén sanciones penales en dicha legislación. En cuanto a otras prácticas de responsabilidad penal, las respuestas a la encuesta apuntaban a un aumento de las demandas y/o investigaciones en comparación con las prácticas comunicadas por el anterior Grupo de Expertos. En la sección pertinente se exponen consideraciones sobre esas prácticas y se detallan ejemplos concretos de prácticas en materia de responsabilidad penal comunicados por los encuestados.

26. En general, en 29 países, las Partes y los encuestados de la sociedad civil que respondieron señalaron la existencia de sanciones penales en la legislación sobre el control del tabaco¹² aplicadas principalmente a las siguientes políticas: importación, venta o distribución;¹³ empaquetado y etiquetado de productos de tabaco; publicidad, promoción y patrocinio del tabaco; entornos sin humo; y los requisitos de divulgación de información a las autoridades gubernamentales. En dos países, una Parte y un encuestado de la sociedad civil señalaron también que su legislación sobre el control del tabaco preveía la responsabilidad penal de empleados y directores de empresas.

27. Con respecto a la existencia de sanciones penales en las leyes penales generales que se aplican a la fabricación, suministro y comercialización de productos de tabaco, en 31 países las Partes y los encuestados de la sociedad civil que respondieron indicaron que las sanciones penales se enmarcaban principalmente en las siguientes categorías:

- a) la legislación aduanera y de impuestos indirectos y los códigos penales generales que prevén sanciones penales en relación con el contrabando, la evasión fiscal o la producción o distribución de falsificaciones;
- b) la legislación contra la corrupción y el soborno, la legislación contra las prácticas anticompetitivas y las leyes contra la malversación;
- c) la legislación contra el blanqueo de dinero y la legislación que prevé la protección de los denunciantes de irregularidades;

¹¹ FCTC/COP/6/8, párrafo 13.

¹² Cabe observar que en una búsqueda realizada en diciembre de 2024 en el sitio web [Tobacco Control Laws](#) se reveló que al menos el siguiente número de países incluía sanciones penales en sus medidas de control del tabaco en relación con los lugares sin humo (33), la publicidad y la promoción (66) y el patrocinio (52), el empaquetado y el etiquetado (aplicados a los fabricantes) (58), las restricciones a las ventas (55), la regulación del contenido (22) y los requisitos de divulgación del contenido (33).

¹³ Entre los ejemplos se incluyen las ventas sin licencia, las ventas a menores o por parte de menores, las ventas de productos con contenido prohibido (como productos aromatizados) y la no inclusión de advertencias sanitarias obligatorias en el empaquetado de los productos.

- d) las protecciones en el lugar de trabajo y la legislación laboral;
- e) las leyes de protección del consumidor o las disposiciones sobre producción para el consumo dentro de los códigos penales generales;
- f) los procesos de derecho penal aplicados en el cumplimiento de la legislación (como la exigencia de órdenes judiciales para las inspecciones);
- g) las violaciones relacionadas con abusos contra los derechos humanos;
- h) la legislación sobre delitos ambientales; y
- i) la responsabilidad ampliada del productor impuesta a las empresas tabacaleras (con una nota de precaución con respecto a las actividades descritas como «responsabilidad social empresarial» por la industria tabacalera y quienes trabajan para promover sus intereses).

28. Además, se proporcionaron respuestas sobre acciones ejecutivas pertinentes conocidas a lo largo de la última década por violaciones de las leyes de control del tabaco o las leyes penales generales que se aplican a la fabricación, suministro y comercialización de productos de tabaco.¹⁴ En el párrafo 100 se resumen los obstáculos identificados en las respuestas a la encuesta.

29. El establecimiento de la responsabilidad penal de las personas físicas o jurídicas por violar las leyes penales generales que se aplican a la fabricación, suministro y comercialización de productos de tabaco no se abordaba de forma uniforme en las respuestas a la encuesta. Igualmente, en las respuestas tampoco se abordaba de forma uniforme si las sanciones penales constituían elementos disuasorios eficaces, pese a la crucial necesidad de definir el efecto disuasorio de dichas medidas —que puede variar de una jurisdicción a otra— para garantizar que las disposiciones sobre responsabilidad sean eficaces y adecuadas, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales. Por último, los procedimientos administrativos cuasipenales (descritos en el párrafo 68) no se abordaron específicamente en la encuesta.

Querellas penales relacionadas con los denominados cigarrillos «ligeros» o con bajo contenido en alquitrán

30. En los últimos diez años, se han incoado al menos tres querellas penales en varios países o por parte de fumadores contra empresas tabacaleras y/o sus ejecutivos en Francia, Países Bajos (Reino de los) y Finlandia.¹⁵ Se ha argumentado en general que los ejecutivos de las tabacaleras cometían un delito al vender los denominados cigarrillos «ligeros», a sabiendas de que los orificios de ventilación del filtro de los cigarrillos indican niveles más bajos de alquitrán, nicotina y emisiones de dióxido de carbono en las pruebas con dispositivos prescritas por la ley en comparación con los niveles que llegan a los fumadores, y que, por tanto, engañaban a los fumadores en cuanto a los efectos de sus productos en la salud. La querella de los Países Bajos incluía además una demanda por el hecho de que las empresas tabacaleras diseñaban deliberadamente los cigarrillos para causar

¹⁴ Entre los ejemplos se incluyen las ventas sin licencia, las ventas a menores o por parte de menores, las ventas de productos con contenido prohibido (como productos aromatizados) y la no inclusión de advertencias sanitarias obligatorias en el empaquetado de los productos.

¹⁵ En Finlandia, más de 30 médicos y expertos jurídicos pidieron a la Oficina Nacional de Investigación que investigara si los ejecutivos de las empresas tabacaleras cometían delitos de agresión y homicidio por vender cigarrillos «ligeros», que según estimaciones de los expertos provocaban la muerte de 60 000 personas en Finlandia. La Oficina Nacional de Investigación se negó a iniciar una investigación preliminar y no se tomaron más medidas.

una adicción casi inmediata, lo que perjudicaba el «libre albedrío» de los fumadores y provocaba efectos graves en la salud.

31. Aunque finalmente estas querellas penales no se siguieron adelante, los casos sensibilizaron a la opinión pública sobre la conducta engañosa de la industria tabacalera y los daños de sus productos,¹⁶ lo que, según observó el anterior Grupo de Expertos, es una forma de promover la aplicación del CMCT de la OMS.¹⁷ En Francia y los Países Bajos las querellas llegaron a ser examinadas en los tribunales.

Procedimientos penales relacionados con la publicidad y la promoción del tabaco

32. En Francia, la sociedad civil presentó dos citaciones directas contra entidades de Philip Morris en Francia y Suiza (Estado que no es Parte) alegando que las empresas violaban el código de salud pública, en el que se prohíbe la publicidad directa o indirecta de productos de tabaco.¹⁸ Entre otras peticiones, los demandantes solicitaban la aplicación de las disposiciones ejecutivas del derecho penal y una adjudicación por responsabilidad contra las empresas de Philip Morris por los daños causados a las ONG y a sus iniciativas para prevenir el tabaquismo derivados de la promoción de los productos de tabaco por parte de las empresas a través de su publicidad de IQOS en Francia.

33. El tribunal declaró culpables a las dos empresas de Philip Morris demandadas, sosteniendo que Philip Morris en Francia comercializaba IQOS y, por tanto, era culpable de publicidad ilegal, y que Philip Morris en Suiza fabricaba y empaquetaba IQOS y, por tanto, compartía una comunidad de intereses con la filial francesa de Philip Morris, por lo que podía ser considerada penalmente responsable del acto ilegal. En apelación, el tribunal confirmó la condena del tribunal de primera instancia y adjudicó una indemnización de EUR 5000 a cada ONG solicitante. Impuso una multa de EUR 500 000 a Philip Morris en Francia –que era reincidente– y de EUR 400 000 euros a la filial suiza de Philip Morris.¹⁹ El caso está actualmente pendiente en el tribunal superior de Francia (Cour de cassation).

34. En una segunda sentencia dictada recientemente por un tribunal penal de Francia contra Philip Morris se declaró a la empresa y a su antiguo Director Ejecutivo culpables de publicidad ilegal de sus productos y se multó a la empresa con EUR 500 000 y al antiguo Director Ejecutivo de Philip Morris Francia con EUR 50 000. Esta es la primera vez en Francia que un tribunal atribuye responsabilidad penal al Director Ejecutivo de una empresa tabacalera. La apelación en este caso sigue pendiente actualmente.

35. Los procedimientos penales de Francia a través de sus leyes nacionales podrían servir de modelo para otros países con código civil.²⁰ De conformidad con el Código de Procedimiento Penal

¹⁶ Romeo-Stuppy K, Béguinot E, De Kanter W. [Criminal liability for tobacco corporations and executives](#). *Tob Control*. 2022;31(2):355–7 (consultado el 26 de mayo de 2025).

¹⁷ FCTC/COP/6/8, párrafo 35.

¹⁸ Estas prohibiciones no se aplican a los letreros de las tiendas de tabaco siempre que dichos letreros se ajusten a la orden interministerial que regula su uso.

¹⁹ [Philip Morris France SAS v National Committee for Tobacco Control](#), Tribunal de Apelación de París, 22/00519 (2024) (consultado el 26 de mayo de 2025).

²⁰ Una ONG de Francia informó al Grupo de Expertos de que se habían presentado centenares de casos por violaciones del Código de Salud Pública y de que, en los últimos diez años, la ONG había monitoreado 65 casos y se habían ganado 40 procedimientos ante los tribunales penales o civiles en relación con la publicidad, incluso en el punto de venta, y el empaquetado y etiquetado de tabaco.

de Francia, se debe compensar a quienes se vean perjudicados personalmente por un delito.²¹ El Código de Salud Pública permite a las organizaciones de la sociedad civil para el control del tabaco sin afiliación alguna con la industria tabacalera que hayan trabajado durante al menos cinco años desde la fecha de la presunta contravención iniciar procedimientos civiles o penales contra la industria tabacalera, los distribuidores y cualquier otra persona física o jurídica por violaciones de las medidas de control del tabaco, y reclamar compensación en nombre de las víctimas.²² En efecto, esas ONG pueden financiarse, en parte, mediante indemnizaciones por daños concedidas en esos procedimientos judiciales (cuando el monto de la indemnización por daños es superior al costo de la actuación judicial). El juez de un tribunal penal o civil tiene facultades discrecionales sobre la cuantía de la indemnización por daños concedida a una ONG por una condena de conformidad con la ley. Además, en el caso de al menos una ONG dedicada al control del tabaco en Francia, el Ministerio de Salud también apoya financieramente a la ONG para que inicie actuaciones judiciales a fin de hacer cumplir las medidas de control del tabaco, lo que aumenta la credibilidad de estas acciones judiciales en el seno del poder judicial.

Investigaciones penales sobre la conducta de la industria tabacalera resueltas mediante conciliaciones

36. Cada vez es más frecuente recurrir a conciliaciones y otras soluciones extrajudiciales²³ en las acciones ejecutivas contra empresas.²⁴ Un buen ejemplo lo constituyen los acuerdos de aplazamiento del enjuiciamiento y los acuerdos de no enjuiciamiento, que ofrecen a los fiscales un punto medio entre acusar a una empresa o una persona física de un delito y renunciar a enjuiciar por completo. Los reguladores también emplean prácticas similares como alternativa a emprender acciones judiciales para establecer la responsabilidad civil. Este enfoque tiene como objetivo fomentar la cooperación y el cumplimiento de las empresas sin recurrir al pleno enjuiciamiento penal, pero sigue siendo objeto de críticas.²⁵ Además de estas consideraciones, recurrir a acuerdos de aplazamiento del enjuiciamiento y a acuerdos de no enjuiciamiento en el control del tabaco constituye una situación singular debido al daño inherente resultante de las actividades de la industria tabacalera, los antecedentes que envuelven las acciones de la industria tabacalera y las disposiciones sobre transparencia y cooperación del CMCT de la OMS y de las Directrices para la aplicación del artículo 5.3, que son aplicables a todas las instancias gubernamentales.

37. Entre las investigaciones penales destacadas por los encuestados figuraban ejemplos relacionados con British American Tobacco (BAT) de Nigeria, los Estados Unidos de América (Estado que no es Parte) y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/Kenya.

²¹ Code de procédure pénal. [Article 2](#) (consultado el 26 de mayo de 2025).

²² Code de la santé publique. [Article L3515-7](#) (consultado el 26 de mayo de 2025).

²³ «Las soluciones extrajudiciales se refieren a los distintos mecanismos utilizados para resolver asuntos penales sin un procedimiento judicial completo, a partir de un acuerdo entre una persona física o una empresa y la fiscalía u otra autoridad». [Resolving foreign bribery cases with non-trial resolutions: settlements and non-trial agreements by Parties to the Anti-Bribery Convention](#). Paris: OECD Publishing; 2019 (consultado el 27 de mayo de 2025).

²⁴ [CAC/COSP/WG.2/2016/2 Arreglos y otros mecanismos alternativos utilizados en casos de soborno transnacional y sus consecuencias para la recuperación y restitución de activos robados](#). Nueva York, Naciones Unidas, Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2016 (consultado el 27 de mayo de 2025).

²⁵ Gottschalk P. [Deferred prosecution agreements as miscarriage of justice: an exploratory study of corporate convenience](#). J Econ Criminol. 2024;4:100059 (consultado el 27 de mayo de 2025).

Investigación sobre protección del consumidor en Nigeria

38. En Nigeria, el organismo federal de protección del consumidor investigó las violaciones por BAT Nigeria de las medidas de protección del consumidor y de control del tabaco del país, lo que desembocó en un acuerdo de cooperación. Tras una investigación de tres años, BAT Nigeria y las empresas afiliadas, incluida su empresa matriz, firmaron un mandato confidencial de transacción judicial en 2023 por el que se exigía a la empresa que pagara USD 110 millones al organismo, tras lo cual se retiraron todos los cargos penales contra BAT Nigeria. Además, por el mandato de transacción judicial BAT Nigeria se sometió a un proceso de supervisión del cumplimiento durante un periodo de 24 meses y se requería que la empresa colaborara en actividades de promoción de la salud pública y el control del tabaco de conformidad con la legislación y las regulaciones nacionales sobre el control del tabaco.^{26,27} Debido a que el mandato de transacción judicial era confidencial, no trascendió el comportamiento corporativo concreto que se investigó en este caso.

Investigación sobre fraude bancario y sanciones en los Estados Unidos

39. En los Estados Unidos, las autoridades acusaron en 2023 a BAT de fraude bancario y violaciones de sanciones por su negocio de cigarrillos en la República Popular Democrática de Corea, que implicaba el envío de millones de dólares en beneficios a través de instituciones financieras de los Estados Unidos desde una empresa conjunta de BAT en la República Popular Democrática de Corea por conducto de múltiples intermediarios durante al menos siete años. En una conciliación con los Estados Unidos de acceso público, BAT pagó una multa de USD 500 millones al organismo responsable de administrar y hacer cumplir los programas de sanciones económicas en los Estados Unidos. Como se establece en el acuerdo de conciliación,²⁸ BAT modificó sus estructuras empresariales para llevar a cabo su plan y tenía conocimiento internamente de que la forma de llevar sus operaciones comerciales de cigarrillos en la República Popular Democrática de Corea probablemente violaba las sanciones de los Estados Unidos.

Investigaciones sobre soborno en el Reino Unido

40. En el Reino Unido, BAT fue objeto de una investigación por sospechas de corrupción durante un periodo de cinco años.²⁹ La Fiscalía de Delitos Económicos Graves lleva a cabo casi todos los procedimientos de ejecución (tanto investigaciones como enjuiciamientos penales) en virtud de la

²⁶ [British American Tobacco Nigeria Limited and affiliated companies: investigation into possible violations of the Federal competition and consumer protection act, 2018 and other relevant tobacco control laws/sundry regulations and directives](#). Abuja: Federal Competition and Consumer Protection Commission; 2023 (consultado el 27 de mayo de 2025).

²⁷ Salau S. [FCCPC combats underage tobacco access, usage](#). The Guardian – Nigeria. 9 June 2024 (consultado el 27 de mayo de 2025).

²⁸ [Settlement agreement with respect to ENF 54851 between the United States Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control and British American Tobacco p.l.c. and its subsidiaries and affiliates worldwide](#). Washington, DC: Department of the Treasury; 2023 (consultado el 27 de mayo de 2025).

²⁹ [SFO investigating British American Tobacco Plc](#). London: Serious Fraud Office; 1 August 2017 (consultado el 27 de mayo de 2025).

Ley contra el Soborno del Reino Unido.^{30,31} Tras cinco años de investigación, la Fiscalía de Delitos Económicos Graves anunció que había finalizado sus investigaciones sobre BAT y había concluido que las pruebas no superaban la evaluación probatoria para proceder a enjuiciamiento con arreglo al Código de Fiscales de la Corona.³² Según consta, la investigación duró más de 18 000 horas y costó a los contribuyentes del Reino Unido más de GBP 2,3 millones.³³ La Fiscalía de Delitos Económicos Graves indicó que «continuaría prestando asistencia a las investigaciones en curso de otros asociados encargados de hacer cumplir la ley» y agradeció a sus «asociados internacionales encargados de hacer cumplir la ley, y en particular a la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción (EACC) de Kenya, por su asistencia» en la investigación.³⁴ Un análisis de los pagos de BAT publicado por académicos reveló que BAT había realizado 236 pagos potencialmente cuestionables entre 2008 y 2013 por un total de USD 601 502, que afectaban a diez países de África Oriental y Central.³⁵

Examen de las prácticas relativas a la responsabilidad civil

41. Con arreglo a las respuestas a la encuesta, parece que se han emprendido menos acciones en relación con la responsabilidad civil que con la responsabilidad penal en la mayoría de las Partes. Ello se debe a que la única acción emprendida por muchos países que podría encajar en la aplicación del artículo 19 es la aprobación de leyes de control del tabaco que incluyan sanciones penales para las violaciones, y cierto nivel de observancia de esas leyes. Un número considerable de países no han aprobado leyes que se refieran específicamente a la responsabilidad civil de los fabricantes y proveedores de tabaco; en muchos de esos mismos países no hay constancia de casos civiles contra la industria tabacalera por daños relacionados con el tabaco.

42. Un elevado número de países confirmaron haber adoptado medidas para facilitar la determinación de la responsabilidad civil, en particular la concesión de compensación cuando

³⁰ [Bribery Act 2010](#) (consultado el 27 de mayo de 2025). (En virtud de esta Ley, cabe la posibilidad de que los ciudadanos británicos o las empresas constituidas en el Reino Unido cometan un delito enjuiciable cuando una persona soborna a funcionarios extranjeros con la intención de obtener una ventaja comercial y/o cuando una organización comercial no impide que sus empleados o agentes participen en sobornos, a menos que la organización pueda demostrar que contaba con procedimientos adecuados para impedir que las personas asociadas a ella cometieran delitos de soborno).

³¹ Puede consultarse una lista de los casos e investigaciones de la Fiscalía de Delitos Económicos Graves, en el sitio web [Find an SFO case](#) (consultado el 27 de mayo de 2025).

³² En el [Code for Crown Prosecutors](#) (Código de Fiscales de la Corona), promulgado en virtud del artículo 10 de la Ley de Enjuiciamiento Penal (Prosecution of Offences Act) de 1985, se establecen orientaciones para los fiscales en la adopción de decisiones sobre los casos, así como dos etapas al adoptar decisiones de imputación: 1) etapa probatoria: en general, si hay pruebas suficientes para poder enjuiciar; y posteriormente 2) la etapa de interés público: en general, si es de interés público enjuiciar (consultado el 27 de mayo de 2025).

³³ Rowell A. [What is the government trying to hide about B.A.T?](#) Declassified UK; 3 April 2024 (consultado el 27 de mayo de 2025).

³⁴ [SFO closes British American Tobacco \(BAT\) Plc Investigation](#). London: Serious Fraud Office; 15 January 2021 (consultado el 27 de mayo de 2025).

³⁵ Jackson RR, Rowell A, Gilmore AB, [“Unlawful bribes?” A documentary analysis showing British American Tobacco’s use of payments to secure policy and competitive advantage in Africa](#). San Francisco, CA: UCSF: Center for Tobacco Control Research and Education; 2021 (consultado el 27 de mayo de 2025). Los diez países afectados fueron Burundi, las Comoras, Kenya, Malawi, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Rwanda, el Sudán, Uganda y Zambia. Parece ser que BAT utilizó esos pagos para influir en las políticas a su favor y sabotear a sus competidores.

proceda, que se aplican a la fabricación, suministro y comercialización de productos de tabaco. Ello incluye, entre otras, las siguientes medidas:

- a) para establecer la responsabilidad civil de las personas físicas o jurídicas que violen las leyes de control del tabaco;
- b) para establecer la responsabilidad civil de las personas físicas o jurídicas que violen las leyes generales aplicables a la fabricación, suministro y comercialización de productos de tabaco;
- c) para ayudar a las víctimas de daños relacionados con el tabaquismo y/o a quienes hayan incurrido en costos en materia de atención de salud relacionados con el tabaco para obtener de la industria tabacalera indemnización por daños; y
- d) para que sus sistemas de justicia civil sean más accesibles en general (por ejemplo, procedimientos de demanda colectiva, asistencia jurídica, normas de limitación de costos, obligaciones de los demandados en materia de descubrimiento probatorio y/o inversión de la carga de la prueba).

43. Sin embargo, en muchos de esos mismos países que notificaron la adopción de medidas para fortalecer sus regímenes de responsabilidad civil, no se informó de ninguna acción de responsabilidad civil que hubiera prosperado, ni ninguna contra la industria tabacalera en concreto.

44. Aunque la mayoría de los casos de responsabilidad civil mencionados por los encuestados se referían a las consecuencias para la salud del consumo de tabaco y de la exposición al mismo, también se mencionaron acciones de responsabilidad relativas a daños ambientales (en los Estados Unidos),³⁶ enfermedades causadas por intervenir en la producción de tabaco (en el Brasil)³⁷ y violaciones del derecho laboral, en particular la utilización de mano de obra infantil (en Inglaterra [Reino Unido], presentadas por cultivadores de tabaco de Malawi).³⁸

45. Por lo que respecta a las acciones de responsabilidad civil relacionadas con el tabaquismo y la salud, las más importantes en magnitud fueron los litigios de recuperación de costos en concepto de atención de salud y las demandas colectivas y demandas conexas presentadas por víctimas de enfermedades relacionadas con el tabaquismo. El Brasil y la República de Corea tienen en curso litigios de recuperación de costos en concepto de atención de salud contra las principales empresas

³⁶ Véase el párrafo 63 *infra*.

³⁷ [Lídia Maria Bandacheski do Prado v. Alliance One \(2015, Brazil\); and Valdemar Santos v. Universal Leaf Tabacos \(2002, Brazil\)](#) (consultado el 27 de mayo de 2025). En ambos casos, los demandantes alegaron que contrajeron enfermedades graves por la exposición a los productos químicos tóxicos utilizados en la producción de cultivos de tabaco. El caso Santos se resolvió en una conciliación confidencial y el caso Prado se encuentra actualmente ante el tribunal ordinario.

³⁸ [Milasi Josiya v British American Tobacco PLC \(QB-2020-004542\)](#) (consultado el 18 de junio de 2025). La demanda por negligencia y enriquecimiento injusto ha sido presentada por varios miles de cultivadores de tabaco arrendatarios empobrecidos, sus esposas, hijos y otros familiares, que afirman haber sido objeto de trata y de haberse visto sometidos a trabajos forzados, trabajo infantil y otras prácticas de empleo peligrosas y explotadoras en las plantaciones de tabaco de Malawi. En la acción se alegan violaciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Convención sobre los Derechos del Niño. La demanda está entablada contra BAT, Imperial Brands, sus empresas matrices y filiales. El caso se encuentra actualmente ante el Tribunal Superior y hay un juicio programado para 2025.

tabacaleras mundiales en esos países³⁹ y, en el caso del Brasil, también contra sus empresas matrices. Esas acciones son especialmente notables, al tratarse de los primeros países de derecho de inspiración romanista exclusivamente que presentan demandas de recuperación de costos en concepto de atención de salud contra la industria tabacalera.⁴⁰ Entre otras acciones consideradas por el Grupo de Expertos se incluyen la reciente resolución de un litigio en el Canadá que ha durado décadas y un litigio de demanda colectiva en curso en los Estados Unidos.

Brasil

46. En el caso del Brasil, de 2019, emprendido por la Fiscalía General del Estado en nombre de la población del Brasil, se solicita el reembolso de los costos en materia de atención de salud en que ha incurrido el sistema de salud pública del Brasil (Sistema Único de Saúde)⁴¹ en el tratamiento de 26 enfermedades relacionadas con el tabaco. El caso ilustra la postura proactiva del Brasil a la hora de abordar la carga social y económica del consumo de tabaco, no solo mediante regulación y campañas de salud pública, sino también tratando de establecer la responsabilidad jurídica, sobre todo la compensación por los costos del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco. Con una población que supera los 200 millones de habitantes y un sistema universal de atención de salud que soporta el grueso de los daños relacionados con el tabaco, el pleito del Brasil tiene por objeto aliviar, en parte, la carga económica del tabaco. El pleito se dirige tanto a las filiales nacionales como a las empresas matrices internacionales de BAT y Philip Morris International. La inclusión de las empresas matrices como demandadas refleja el carácter integrado de estos grupos de sociedades, en los que la adopción de decisiones y la distribución de los beneficios se centralizan en la sede. Al hacer responsables tanto a las entidades locales como a las mundiales, la Fiscalía General del Estado se propone abordar las acciones coordinadas que perpetúan los daños más allá de las fronteras. Al promover la aplicación de las leyes sobre responsabilidad civil a las empresas matrices, el Brasil trata de dar respuesta a los desafíos a escala global que plantean las empresas transnacionales que se lucran con productos nocivos al tiempo que externalizan los costos de salud a la sociedad, especialmente en los países de ingreso bajo y mediano.

47. Una de las características de la acción brasileña es que se basa en el derecho sustantivo y el derecho procesal en vigor, más que en una base legislativa. Ello incluye procedimientos de reparación colectiva, que permiten a la Fiscalía General del Estado presentar una demanda en nombre de todo el pueblo del Brasil, y leyes de responsabilidad objetiva, que garantizan que las personas que intervienen en actividades que conllevan riesgos intrínsecos deben asumir la totalidad de los costos de esas actividades. La acción del Brasil también incluye demandas basadas en la determinación de culpa que son comunes a todos los litigios sobre el tabaco. Se incluyen así denuncias relacionadas con el incumplimiento del deber de informar a los futuros fumadores sobre las consecuencias nocivas de fumar y la naturaleza adictiva de la nicotina, la manipulación de la nicotina para que sea más adictiva, la comercialización dirigida a niños y adolescentes, la comercialización de los llamados cigarrillos ligeros como producto menos dañino y la destrucción de documentos que detallan las prácticas y conocimientos de la industria.

³⁹ El Grupo de Expertos señala que varios estados de Nigeria también tienen pendientes en los tribunales acciones de recuperación de costos por la atención de salud desde 2007-2008.

⁴⁰ Quebec, que inició un litigio de recuperación de los costos por la atención de salud en 2012, es una jurisdicción tanto de derecho anglosajón como de derecho de inspiración romanista.

⁴¹ [Sistema Único de Saúde](#). Brasília: Ministério da Saúde; 2025 (consultado el 27 de mayo de 2025).

48. En el litigio del Brasil también se pretende establecer la relación de causalidad y el daño de manera colectiva, utilizando el concepto de «daño difuso». La Fiscalía General del Estado argumenta que la carga económica de las enfermedades relacionadas con el tabaco en el Sistema Único de Saúde constituye un daño social que recae sobre todos los contribuyentes brasileños, sean fumadores o no. Al enmarcar el daño como colectivo y sistémico, el pleito trata de evitar los obstáculos tradicionales para demostrar la relación de causalidad en los casos individuales.

Canadá

49. En el Canadá se han logrado sentencias judiciales en las que se establece la responsabilidad civil de la industria tabacalera por los daños debidos al consumo de tabaco (2015) y conciliaciones para ofrecer compensación a los proveedores de atención de salud y a las víctimas de enfermedades relacionadas con el tabaco, así como fondos para la investigación sobre el tratamiento de enfermedades relacionadas con el tabaquismo (2025).

50. La resolución del litigio y las demandas colectivas sobre recuperación de los costos en concepto de atención de salud en el Canadá en marzo de 2025 representa un avance importante en materia de responsabilidad civil y compensación desde la publicación del informe del Grupo de Expertos anterior, en 2014. En ese informe (FCTC/COP/6/8) se examinaron los antecedentes procesales de algunos de estos pleitos y en el Conjunto de herramientas para la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre responsabilidad civil⁴² (FCTC/COP/7/13) se hace referencia a la legislación utilizada para facilitar esos litigios.

51. En mayo de 2015, el Tribunal Superior de Justicia de Quebec falló a favor de las partes demandantes en dos demandas colectivas conjuntas que buscaban compensación por varias enfermedades relacionadas con el tabaquismo y la adicción a la nicotina.⁴³ El Tribunal dictaminó que las empresas tabacaleras habían incumplido cuatro leyes de Quebec al causar lesiones, omitir la obligación de advertir riesgos, inducir a error a los consumidores e interferir con los derechos a la vida y la seguridad. El Tribunal sostuvo que «pese a la abrumadora aceptación científica de la relación causal entre tabaquismo y enfermedad, [la empresa] continuó predicando el sermón de la controversia científica hasta bien entrada la década de 1990 (...)».⁴⁴ Refiriéndose a las declaraciones de la empresa en las que se cuestionaba la relación entre tabaco y enfermedad, el juez declaró que «[U]no solo puede preguntarse si quienes formularon tales comentarios eran personas especialmente ingenuas, deliberadamente obcecadas, deshonestas o estaban tan acostumbradas al mantra de la industria que habían acabado creyéndolo. Sus piruetas lingüísticas e intelectuales eran elegantes y malévolas al mismo tiempo. También eran brutalmente negligentes».⁴⁵

52. El juez sentenció que la recuperación colectiva de la compensación máxima permitida por daño moral se concediera a cada miembro de la sentencia colectiva CQTS/Blais diagnosticado con cáncer de pulmón o cáncer de garganta (CAD 100 000 ajustados a la inflación, que ascendían a aproximadamente CAD 350 000) y aproximadamente un tercio a los diagnosticados con enfisema grave. Con respecto a los 900 000 miembros del caso Létourneau sobre adicción, el juez condenó a

⁴² [Conjunto de herramientas para la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre responsabilidad civil](#) (consultado el 26 de mayo de 2025).

⁴³ [Létourneau c. JTI-MacDonald Corp., 2015 QCCS 2382](#) (consultado el 5 de junio de 2025).

⁴⁴ [Quebec Superior Court Justice Brian Riordan's judgment in Létourneau & Blais v. JTM, ITL & RBH, párrafo 1078](#) (consultado el 30 de mayo de 2025, mayo de 2025).

⁴⁵ [Quebec Superior Court Justice Brian Riordan's judgment in Létourneau & Blais v. JTM, ITL & RBH, párrafo 268](#) (consultado el 30 de mayo de 2025).

las empresas a pagar CAD 131 millones en concepto de indemnización punitiva, pero decidió no conceder compensación a las personas por la variabilidad de las circunstancias de cada una en el contexto de la recuperación colectiva.

53. El Tribunal de Apelación de Quebec confirmó por unanimidad la sentencia en mayo de 2019 y reafirmó que las empresas habían procurado sistemáticamente trivializar los peligros del tabaco. Inmediatamente después de que se dictara la sentencia de apelación, las empresas tabacaleras solicitaron protección contra la insolvencia en virtud de la Ley de Acuerdos con Acreedores de Empresas sobre la base de que no tenían la capacidad de hacer frente a todas sus obligaciones, incluidas las cantidades ordenadas en las acciones CQTS/Blais y Létourneau. Las empresas utilizaron los procedimientos de insolvencia como mecanismo para tratar de lograr una conciliación mundial a fin de resolver todas las demandas jurídicas canadienses en su contra. Esas demandas incluyen el reembolso de los costos en concepto de atención de salud relacionados con el tabaco a los gobiernos provinciales canadienses, las demandas colectivas y los pleitos de particulares relacionados con la adicción y la enfermedad, y las demandas de agricultores relacionadas con prácticas comerciales engañosas.⁴⁶ Las dos únicas demandas respaldadas por una sentencia judicial son las demandas colectivas de Quebec.

54. Un mediador mandado por un tribunal gestionó las negociaciones confidenciales para lograr una conciliación mundial. En septiembre de 2023 no había surgido de este proceso ningún proyecto de acuerdo, por lo que el juez supervisor ordenó al mediador y a otros funcionarios judiciales que propusieran un proyecto de conciliación (denominado plan de compromiso o acuerdo) que pudiera servir de base para el voto de los acreedores de las empresas.⁴⁷ Se cree que esta es la primera vez que una propuesta de conciliación es redactada en el Canadá por funcionarios judiciales y no por las empresas insolventes.

55. En octubre de 2024, el mediador y los supervisores judiciales presentaron una propuesta de plan para cada empresa. En virtud de este conjunto de acuerdos, las empresas abonarían un total de CAD 32 500 millones y quedarían liberadas de todas las responsabilidades presentes y pasadas. De esta suma, CAD 12 500 millones se abonarían de inmediato con cargo a los ahorros acumulados durante el proceso de la Ley de Acuerdos con Acreedores de Empresas, periodo en el cual no se había permitido a las empresas devolver los beneficios de las ventas de cigarrillos canadienses a sus propietarios multinacionales. Algunos otros productos de nicotina y de tabaco, como los sistemas electrónicos de administración de nicotina y los productos de tabaco calentado, están excluidos de todas las disposiciones de la conciliación propuesta.

56. Se utilizarían aproximadamente CAD 6000 millones para compensar a las víctimas de Quebec cuya adjudicación judicial había desencadenado el proceso de la Ley de Acuerdos con Acreedores de Empresas, y para ofrecer una compensación similar a fumadores de otras provincias que también habían sufrido daños. Se trata de personas cuyo cáncer de pulmón, cáncer de garganta o enfisema se diagnosticó durante periodos concretos y que cumplen criterios específicos respecto de su historial de tabaquismo, con arreglo a determinadas conclusiones sobre responsabilidad del Tribunal Superior

⁴⁶ [Court File No. CV-19-616077-00CL. Imperial Tobacco Canada Limited and Imperial Tobacco Company Limited. Twenty-second report of the Monitor](#). Toronto: FTI Consulting Canada Inc.; 13 November 2024 (consultado el 28 de mayo de 2025).

⁴⁷ [Court File No. CV-19-615862-00CL, CV-119-616077-00CL and CV-119-616779-00CL](#). Toronto: FTI Consulting Canada Inc.; 5 October 2023 (consultado el 28 de mayo de 2025).

de Justicia de Quebec.⁴⁸ Las empresas quedarían eximidas de todas las demás posibles demandas presentadas por fumadores, a cambio de lo cual se asignarían CAD 1000 millones a una nueva fundación que financiará la investigación para mejorar los desenlaces de los tratamientos en las víctimas de enfermedades relacionadas con el tabaquismo.

57. Los gobiernos provinciales compartirían una compensación de aproximadamente CAD 25 000 millones, la mayor parte de la cual se sufragaría con cargo a las ventas futuras de la industria. Se calcula que las empresas tardarán aproximadamente 20 años en abonar la compensación en su totalidad, pero el plazo podría ser mayor.⁴⁹

58. Todos los acreedores votaron unánimemente a favor del plan de conciliación.⁵⁰ Tras una vista judicial, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Ontario aprobó la conciliación al considerarla justa y razonable.⁵¹

59. Entre las características de la conciliación del Canadá —que la distinguen de la conciliación sobre el tabaco de Minnesota de 1998 y del Acuerdo General de Conciliación entre varios gobiernos estatales y territoriales de los Estados Unidos y empresas tabacaleras— destacan que no fue un acuerdo negociado, sino un plan de acuerdo elaborado por un mediador designado por un tribunal y que no incluía medidas no financieras destinadas a modificar el comportamiento de la industria, como las restricciones a la comercialización que se derivaron de los pleitos de los Estados Unidos. El mediador fue nombrado de conformidad con el marco jurídico de la Ley de Acuerdos con Acreedores de Empresas, que tiene por objeto permitir a los deudores pagar sus deudas mientras reestructuran su negocio, y volver a ser rentables.

República de Corea

60. La demanda de recuperación de costos en concepto de atención de salud en la República de Corea fue presentada por el Servicio Nacional de Seguro de Enfermedad (NHIS), un organismo público que administra el programa de seguro de enfermedad de la República de Corea. En 2014 incoó un pleito contra las principales empresas tabacaleras de la República de Corea, entre ellas KT&G, Philip Morris Korea y BAT Korea. El NHIS solicitó el reembolso de las prestaciones del seguro que había pagado para tratar las enfermedades relacionadas con el tabaquismo —concretamente los cánceres de pulmón y de laringe. La demanda se presentó en relación con 3465 personas con un historial de más de 20 paquetes-año de tabaquismo y que padecieron los cánceres indicados después de fumar durante más de 30 años. En la demanda se solicitaban aproximadamente USD 50 millones, que

⁴⁸ Para optar a la compensación los fumadores deben haber fumado un mínimo de 87 600 cigarrillos antes de noviembre de 1998 y haber sido diagnosticados con cáncer de pulmón, cáncer de garganta y enfisema/enfermedad pulmonar obstructiva crónica antes de marzo de 2012 para los demandantes de demandas colectivas en Quebec o entre marzo de 2015 y marzo de 2019 para las víctimas de tabaquismo en otras provincias. En la sentencia sobre responsabilidad de la demanda colectiva de Quebec, el Tribunal había sostenido que el público sabía, o debería haber sabido a más tardar el 1 de marzo de 1996, que fumar cigarrillos podía causar cáncer de pulmón, cáncer de garganta y enfisema/enfermedad pulmonar obstructiva crónica y *también* que fumar era adictivo. Esta fecha se ajustó a noviembre de 1998 a los efectos de la conciliación.

⁴⁹ [Court File No. CV-19-616077-00CL](#); [CV-19-616779-00CL](#); [CV-19-615862-00CL](#). Imperial Tobacco Canada Limited, 2025 Onsc 1358. Toronto: Superior Court of Justice – Ontario; 2025 (consultado el 17 de junio de 2025).

⁵⁰ Se registraron 289 906 votos a favor del plan de Imperial Tobacco, lo que representa USD 96 382 202 265 en valor total de las reclamaciones de voto, y ninguno en contra. Los planes de Japan Tobacco y Rothmans se aprobaron con cifras similares.

⁵¹ [Court File No. CV-19-615862-00CL](#); [CV-19-616077-00CL](#); [CV-19-616779-00CL](#). Imperial Tobacco Canada Limited, 2025 Onsc 1358. Toronto: Superior Court of Justice – Ontario; 2025 (consultado el 1 de junio de 2025).

representaban las prestaciones de seguro pagadas por el NHIS por su tratamiento. La demanda se presentó para abordar el daño generalizado a los coreanos causado por el consumo de tabaco⁵² y la pesada carga financiera debida a los tratamientos de enfermedades relacionadas con el tabaquismo.⁵³ Los llamamientos a la rendición de cuentas jurídica de la industria tabacalera, en vista de los precedentes internacionales, y el deseo de sensibilizar a la población de las consecuencias para la salud del consumo de tabaco, también fueron factores que motivaron el pleito.

61. En 2020, la demanda del NHIS fue desestimada en primera instancia, ya que el tribunal rechazó el consenso científico internacional sobre la relación causal entre el consumo de tabaco y la enfermedad, y la responsabilidad de la industria por el daño debido al consumo de tabaco. El tribunal también rechazó la legitimación del NHIS para reclamar compensación alegando que hacer frente a los costes de tratar las enfermedades formaba parte de sus obligaciones como asegurador. El fallo recibió duras críticas por parte de la comunidad de salud pública⁵⁴ por no considerar los precedentes internacionales y por no analizar pormenorizadamente la sólida relación causal —y universalmente aceptada en el ámbito científico— entre el consumo de tabaco y los cánceres que fueron objeto del pleito. Posteriormente, el NHIS presentó un recurso; en el momento de redactarse este informe, la apelación seguía en curso con 11 vistas celebradas hasta la fecha y la vista final del juicio de apelación programada para el 22 de mayo de 2025.

Estados Unidos

62. Los Estados Unidos, que no son Parte en el CMCT de la OMS, siguen siendo un país eficaz en el establecimiento de la responsabilidad civil de la industria tabacalera y la obtención de compensación. Aunque no es posible presentar cifras exactas de la compensación abonada a las víctimas de enfermedades relacionadas con el tabaco, en 2024 en la información financiera presentada por la empresa matriz de Philip Morris USA, Altria, se indicó que abonó más de USD 1000 millones en indemnizaciones por daños y en intereses desde 2004, incluidos los pagos a las víctimas en los casos de la demanda colectiva de la progenie Engle.⁵⁵

63. La ciudad de Baltimore, en los Estados Unidos, ha tratado de recuperar de la industria tabacalera los gastos y pérdidas pasados, presentes y futuros⁵⁶ debidos a los filtros de cigarrillos desechados por la ciudad, con arreglo a sus poderes policiales para prevenir y reducir molestias, como la contaminación. Baltimore busca indemnización por daños, incluida indemnización punitiva, reparaciones de equidad y sanciones penales, alegando que los demandados generaron residuos y ocuparon ilegalmente el espacio público y provocaron molestias a la ciudadanía, y que había defectos de diseño en sus productos, lo que daba lugar tanto a responsabilidad directa por el daño

⁵² A 2019, el número total de víctimas mortales atribuidas al tabaquismo ascendía a 58 036, de las cuales 50 942 eran hombres y 7094 mujeres. Ello equivale a una media de 159 muertes al día por enfermedades relacionadas con el tabaquismo.

⁵³ El gasto en seguro relacionado con el tabaquismo en la República de Corea (2019-2023), representado como gastos médicos totales en comparación con las **prestaciones del seguro** (en miles de millones de wones de la República de Corea) por año fue: 2019 (3365,1 frente a **2824,0**); 2020 (2086,3 frente a **2606,1**); 2021 (3473,8 frente a **2929,6**); 2022 (2591,7 frente a **3028,2**); y 2023 (3858,9 frente a **3259,1**).

⁵⁴ Goo MJ. [건보공단, 오늘 담배소송 항소이유서 제출..."쟁점별 심리 요청"\[NHIS submits appeal in tobacco lawsuit – "Requests hearing by issue"\]](#). Newsis; 2 April 2021 (consultado el 28 de mayo de 2025) (en coreano).

⁵⁵ [United States Securities and Exchange Commission, Washington, D.C., Commission File Number 1-08940, Altria Group, Inc.](#) (consultado el 12 de junio de 2025).

⁵⁶ Los demandados son Philip Morris USA, Inc., Altria Group, R.J. Reynolds Tobacco Company, British American Tobacco Plc, Liggett Group LLC y The George J Falter Company.

causado al medio ambiente y la ausencia de beneficio percibido, como a responsabilidad por negligencia, dado que los cigarrillos con filtros no biodegradables eran «inseguros para el medio ambiente tal como estaban diseñados» en el momento en que salían del control de los demandados.⁵⁷

Medidas administrativas para establecer la responsabilidad

64. Los bien documentados obstáculos para establecer la responsabilidad civil y penal de la industria tabacalera han desembocado en peticiones para examinar alternativas administrativas a los procedimientos judiciales para determinar la responsabilidad por daños relacionados con el tabaco. Ello también se refleja en la decisión de la COP10 de restablecer este Grupo de Expertos (FCTC/COP10(13)).

65. Los procedimientos administrativos ofrecen un medio alternativo para establecer la responsabilidad (civil o penal). Si bien dichos procedimientos pueden adoptar diversas formas, por lo general implican determinaciones de responsabilidad extrajudiciales, sin las disposiciones procesales habituales que se aplican a los procedimientos judiciales, y en las que solo se pueden presentar apelaciones limitadas, o ninguna, contra la decisión administrativa.⁵⁸ La ventaja de estos procesos menos formales⁵⁹ es que ofrecen a la industria tabacalera muchas menos oportunidades de «derrotar con litigiosidad» a sus oponentes presentado objeciones procesales y probatorias constantes. Los procesos administrativos están concebidos para resolverse más rápidamente que los judiciales. Al igual que con las acciones judiciales para establecer la responsabilidad de la industria tabacalera, las diligencias y sentencias administrativas pueden ayudar a desnormalizar la industria tabacalera y sus productos.

66. Estos procesos administrativos suelen implicar procesos de investigación y/o determinaciones de responsabilidad por parte de reguladores y/o tribunales. Por ejemplo, los organismos que se autorregulan pueden tener la facultad de dictar órdenes declarativas de incumplimiento de un código aplicable, y órdenes cautelares para impedir nuevas infracciones.⁶⁰ Estas órdenes suelen ser firmes, sin derecho a apelación. Los reguladores independientes, como los ómbudsmán o los organismos administrativos, pueden recibir la facultad de llevar a cabo investigaciones, así como documentos convincentes remitidos por personas sujetas a regulación. Pueden dictar órdenes declarativas y cautelares, imponer multas u otras sanciones reglamentarias (como la retirada de licencias) y, en algunos casos, están facultados para proporcionar reparaciones (limitadas) a las víctimas afectadas, como compensación.

67. También existen tribunales administrativos (con jurisdicción especializada o general) que resuelven controversias de orden jurídico impugnadas entre el regulador y las personas sujetas a regulación, o entre partes privadas que alegan infracciones del derecho civil. Con frecuencia, los procesos conllevan modificaciones en las reglas de prueba y procedimiento. Dichos tribunales tienen amplios poderes; pueden dictar órdenes declarativas y cautelares, imponer multas y otras

⁵⁷ [Complaint, paragraph 118, Mayor And City Council of Baltimore City v. Philip Morris USA Inc, et al., No. 24-C-22-004904](#), Baltimore City Circuit Court, filed 21 November 2022 (consultado el 28 de mayo de 2025).

⁵⁸ Algunos países, especialmente en las jurisdicciones de derecho de inspiración romanista, también tienen tribunales administrativos especializados en conocer de asuntos relacionados con el derecho administrativo.

⁵⁹ El Grupo de Expertos observa que en algunas jurisdicciones existen procedimientos y tribunales administrativos en los que las normas formales no difieren de las de otros procedimientos judiciales.

⁶⁰ La [Advertising Standards Authority](#) (Autoridad de Normas Publicitarias) del Reino Unido es un ejemplo (consultado el 28 de mayo de 2025).

sanciones, y el pago de compensación a las partes afectadas. El objetivo de los tribunales administrativos especializados —algunos de los cuales se pusieron de relieve en la labor del anterior Grupo de Expertos—⁶¹ es proporcionar un medio más rápido y económico de resolver controversias de orden jurídico y promover el acceso a la justicia para los demandantes individuales con medios y esperanzas de vida limitados debido a enfermedades graves, a menudo provocadas por los demandados contra los que presentan demandas. También se recurre cada vez más a los tribunales administrativos en otros foros, como en las demandas ambientales de conformidad con las obligaciones y directrices jurídicas internacionales.⁶²

68. Los procedimientos administrativos suelen carecer de las garantías de un juicio justo que se aplican a los procedimientos penales y, por tanto, rara vez se utilizan para establecer la responsabilidad penal. Sin embargo, a veces se otorga a los organismos administrativos la facultad de determinar la responsabilidad por infracciones de las leyes reguladoras que pueden considerarse «cuasidelitivas». Tales determinaciones también pueden ser vinculantes en cualesquiera procedimientos civiles «complementarios», en que los demandantes solicitan compensación de las pérdidas causadas por tales infracciones. Los procedimientos administrativos se utilizan con frecuencia para establecer la responsabilidad civil. Ello incluye medidas declaratorias, medidas cautelares, la imposición de sanciones no penales, como multas y la retirada de licencias, y la concesión de compensación.

69. Si bien la mayoría de los procesos administrativos, pero no todos, permiten algún tipo de apelación ante los tribunales, esos derechos de apelación son limitados y, lo que es más importante, la carga recae en la persona que recusa la decisión administrativa. Así, por ejemplo, cuando un regulador determina que la industria tabacalera ha infringido las leyes sobre publicidad, recaería sobre aquella la carga de demostrar en una apelación que la decisión era incorrecta.

70. Una ventaja importante de esos procesos administrativos, en particular para los países de ingreso bajo y mediano, es que suelen ser más baratos de financiar y mantener que los sistemas judiciales formales.

71. Si bien el Grupo de Expertos no disponía de los recursos para realizar un examen sistemático de todos los casos en que se habían utilizado procedimientos administrativos para determinar la responsabilidad por los daños debidos al tabaco, señaló varios ejemplos, como fallos administrativos relativos a la publicidad, el empaquetado y los daños ambientales de los productos de tabaco y nicotina.

72. El primer ejemplo estaba relacionado con la **publicidad engañosa en Colombia**. En respuesta a una querrela presentada en 2021 por una ONG dedicada a los derechos del niño, la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia investigó y multó a la filial local de BAT por no divulgar los riesgos para la salud de los productos relacionados con la nicotina y el formaldehído, y por no comunicar claramente información sobre la concentración de nicotina en la comercialización de su marca de cigarrillos electrónicos Vuse, entre otras violaciones de la protección al consumidor. La Superintendencia también ordenó a BAT informar a los consumidores sobre los efectos nocivos de su marca de cigarrillos electrónicos en la publicidad de la empresa y el

⁶¹ FCTC/COP/6/8, párrafos 31 y 36.

⁶² Como las directrices de la Declaración de Río y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, y la Convención de Aarhus sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. Véase también Pring G, Pring C. [Environmental courts and tribunals: a guide for policymakers](#). Nairobi: United Nations Environment Programme; 2016 (consultado el 28 de mayo de 2025).

empaquetado del producto. BAT apeló la decisión ante una autoridad administrativa superior dentro de la Superintendencia. El organismo confirmó la decisión y la multa contra la empresa en 2024, aunque redujo la multa de aproximadamente USD 290 000 a USD 260 000.⁶³

73. El segundo ejemplo se refería a los **impuestos ambientales en la India**. La Junta Central de Control de la Contaminación de la India tomó medidas administrativas contra las empresas tabacaleras por utilizar plásticos prohibidos para empaquetar sus productos de tabaco, en violación de las normas de una ley de protección del medio ambiente.⁶⁴ Desde el inicio de las regulaciones en 2016, la Junta emitió avisos de justificación e impuso una compensación ambiental de aproximadamente USD 60 por tonelada de plástico utilizada en el empaquetado de productos de tabaco. Si bien las empresas impugnaron los gravámenes, una nueva prueba de las muestras confirmó que se utilizaban plásticos, por lo que las empresas tuvieron que pagar los gravámenes determinados por la Junta más intereses por la demora y el plazo en que mantuvieron las actividades tras expedirse la notificación.⁶⁵

74. El tercer ejemplo trataba de la **publicidad engañosa en Ucrania**. Partiendo de la querrela de un consumidor,⁶⁶ el Comité Antimonopolio de Ucrania inició procedimientos administrativos contra la empresa filial local de Philip Morris por afirmar en su publicidad que su sistema de productos de tabaco calentado «emite un 95 % menos de productos químicos nocivos que los cigarrillos» y que «cambiar completamente a IQOS» es «menos arriesgado para la salud» que seguir fumando cigarrillos convencionales. Tras una investigación de tres años, en 2024 el Comité Antimonopolio ordenó a Philip Morris que dejara de hacer esas afirmaciones en su publicidad, al considerar que las declaraciones y sus variantes eran inexactas y engañosas, y violaban la ley de protección al consumidor de Ucrania.⁶⁷

Labor en curso en los foros internacionales pertinentes

75. La labor en curso en los foros internacionales relacionados con los derechos humanos, la rendición de cuentas empresarial y el medio ambiente se aplica crecientemente a la industria tabacalera y se refleja en las decisiones adoptadas por la COP.

Novedades sobre responsabilidad y/o litigios en materia de derechos humanos y control del tabaco

76. En los diez últimos años, la COP ha adoptado varias decisiones en las que se reconoce la conexión entre el control del tabaco y los derechos humanos, como se destaca en el informe FCTC/COP10/15 de la Secretaría del Convenio. Más recientemente, la COP reforzó esos

⁶³ [Superintendencia de Industria y Comercio vs. British American Tobacco Colombia](#), Resolución Número 51415 de 2024, Radicación N° 21-75875. Bogotá: Dirección de Investigaciones de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio; 2024 (consultado el 28 de mayo de 2025).

⁶⁴ [Plastic Waste Management Rules, 2016, as amended, 2021 under the Environment Protection Act, 1986](#). New Delhi: Ministry of Environment, Forest and Climate Change; 2021 (consultado el 28 de mayo de 2025): prohíbe el uso de plástico para el almacenamiento, empaquetado y venta de productos de tabaco.

⁶⁵ [Direction issued under Section 5 EP Act](#). New Delhi: Central Pollution Control Board; 2016 (consultado el 28 de mayo de 2025).

⁶⁶ [Smoking is never safe. The AMCU has recognized reports about less harmful IQOS as misleading](#). Ukrinform; 7 February 2025 (consultado el 28 de mayo de 2025).

⁶⁷ [Antimonopoly Committee of Ukraine Recommendations regarding Philip Morris Sales and Distribution LLC, Recommendation 9-CR](#). Kyiv: Antimonopoly Committee of Ukraine; 2024 (consultado el 28 de mayo de 2025).

compromisos adoptando la decisión FCTC/COP10(20), en la que se instaba a las Partes a integrar los principios del CMCT de la OMS en su colaboración con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y se pedía a la Secretaría de la Convención que fortaleciera la coordinación con las entidades de las Naciones Unidas dedicadas a los derechos humanos.

77. Varios organismos internacionales de derechos humanos reconocen desde hace tiempo la función del control del tabaco en la salvaguardia de los derechos fundamentales —en particular el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental—⁶⁸ incluidos los reconocidos en el informe FCTC/COP/10/15. El Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha reconocido que el control del tabaco es una cuestión fundamental de derechos humanos y ha instado a los Estados a que apliquen las medidas del CMCT de la OMS y hagan rendir cuentas a la industria tabacalera de las violaciones de los derechos humanos.⁶⁹ Además, el Relator Especial ha publicado informes en los que se refuerza la obligación de los Estados de adoptar políticas enérgicas de control del tabaco en consonancia con los compromisos en materia de derechos humanos, y de adoptar medidas proactivas para regular y restringir la influencia de la industria tabacalera en la formulación de políticas. Esas observaciones se refieren en concreto a la responsabilidad empresarial en la protección de la salud,⁷⁰ la interferencia y la desinformación de la industria tabacalera,⁷¹ y la responsabilidad de las empresas en la protección de los derechos humanos.⁷² El Comité para la

⁶⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [Observación general Nº 14 \(2000\): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud \(artículo 12 del Pacto\)](#) (en la que se señala que los gobiernos deben «disuadir activamente el uso indebido de tabaco» como parte de su obligación de proteger el derecho a la salud); Comité de los Derechos del Niño. [Observación general Nº 4 \(2003\)](#) (en la que se recomienda a los Estados que restrinjan la publicidad y el acceso al tabaco, velen por la sensibilización pública y promuevan la educación para la prevención del tabaquismo a fin de salvaguardar el derecho de los niños a la salud); y Comité de los Derechos del Niño. [Observación general Nº 15 \(2013\) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud \(artículo 24\)](#) (en la que se reconocen los daños debidos al tabaco en los niños, que los Estados deben proteger a los niños de los daños causados por el tabaco y aplicar el CMCT de la OMS) (consultado el 28 de mayo de 2025).

⁶⁹ [Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2014 (A/HRC/26/31); [El derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: Nota del Secretario General](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2024 (A/79/177) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁷⁰ [El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: Nota del Secretario General](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2017 (A/72/137), párrafo 87 (consultado el 30 de mayo de 2025). («El Relator Especial insta a todos los Estados a que: (...) e) Garanticen que, cuando ciertos componentes del sistema de salud se descentralicen o confíen al sector privado, haya los suficientes controles y contrapesos para que esa transformación resuelva el problema de la corrupción o, por lo menos, no lo agrave. Deben aplicarse las medidas adecuadas de supervisión, transparencia y seguimiento a la prestación de servicios de salud privados o descentralizados»).

⁷¹ [El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: Nota del Secretario General](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2017 (A/72/137), párrafo 39 (consultado el 30 de mayo de 2025). (« Los productores y los grupos de presión han encubierto los efectos nocivos de las industrias del tabaco (...), en particular mediante el patrocinio de investigaciones que minimizan la relación de estos productos con los problemas de salud. La desinformación, la presión y los sobornos de (...) [la industria tabacalera] pueden interferir en la obligación de los Gobiernos de (...) protección de la salud pública»).

⁷² [Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2014 (A/HRC/26/31), párrafo 28 (consultado el 30 de mayo de 2025). («Aunque los instrumentos internacionales de derechos humanos se refieren a los Estados como garantes fundamentales de los derechos, los actores no estatales también tienen la responsabilidad de respetar el derecho a la salud. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prohíbe la violación de los derechos humanos en él enunciados, no solo por parte de los Estados sino también de cualquier «grupo o individuo», lo que implica claramente la responsabilidad de los agentes no estatales en el ejercicio de los derechos humanos (artículo 5)».)

Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha reconocido también la amenaza que representa el consumo de tabaco para las mujeres y las niñas.⁷³

78. Además de los tribunales especializados en derechos humanos, muchos Estados están actualmente bajo la jurisdicción de un tribunal regional de derechos humanos, si bien el grado de acceso y cumplimiento varía considerablemente. Los tribunales de derechos humanos pueden conocer de casos relacionados con los daños causados por el tabaco,⁷⁴ pero todavía no se ha registrado ningún esfuerzo específico por examinar u optimizar el uso de esos foros para la rendición de cuentas.

79. A escala mundial, los tribunales han reconocido que las medidas de control del tabaco tienen como objetivo proteger los derechos humanos;⁷⁵ estos argumentos pueden ser utilizados por las Partes en el cumplimiento de las medidas de control del tabaco, y por la sociedad civil que actúa para proteger las medidas regulatorias sólidas. Por ejemplo, en el Uruguay, una ONG impugnó con éxito un decreto ejecutivo por el que se modificaban los requisitos de empaquetado neutro en el país. Para llegar a su decisión, el tribunal se basó en gran medida en los derechos humanos internacionales —en particular en los derechos de los niños y en el principio rector del interés superior del niño como uno de los cuatro principios articulados en la Convención sobre los Derechos del Niño. El tribunal prohibió la aplicación del decreto y determinó en parte que «el Estado tiene la obligación de proteger especialmente a los niños y adolescentes respecto de toda forma de estímulo al consumo de tabaco».⁷⁶

80. La demanda colectiva entablada contra los grupos de marcas de BAT e Imperial por los cultivadores de tabaco de Malawi descrita en el párrafo 44 se basa expresamente en la protección de los derechos humanos en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁷³ [Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Luxemburgo](#). Nueva York, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 2025 (CEDAW/C/LUX/CO/8), párrafos 42 b) y 43 c) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁷⁴ Véase, por ejemplo, en el caso [Novoselov v. Russia](#) (demanda n.º 66460/01), la conclusión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre las admisiones del Gobierno de que las ventanas de la celda de un recluso estaban cubiertas con persianas metálicas que bloqueaban el acceso al aire fresco, lo que provocó el deterioro de la salud del solicitante, en violación del artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos; y en el caso [Ostrovar v. Moldova](#) (demanda n.º 35207/03), la conclusión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que «(...) el Tribunal considera que el Gobierno no cumplió su obligación de salvaguardar la salud del solicitante y, en cambio, permitió su exposición al humo de cigarrillos, lo cual era peligroso habida cuenta de su estado de salud...»; y en el caso [Efteriades v. Rumania](#) (demanda n.º 38427/05), la conclusión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de que «el hecho de que la prisión en cuestión estuviera en condiciones de hacinamiento en el momento pertinente no eximía en modo alguno a las autoridades de su obligación de salvaguardar la salud del solicitante [...] las circunstancias, por positivas que fueran, no habían sido suficientes para compensar los efectos nocivos del humo ajeno al que se había visto sujeto» (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁷⁵ Véanse, por ejemplo, los casos [Nueva Walmart de México c. México](#); [Aunestrajá v. State of Tamil Nadu](#); [Planta Tabak-Manufaktur Dr. Manfred Obermann GmbH & Co. KG v. Land Berlin](#); [Grişciuc, Simion v. Republic of Moldova](#); [Philip Morris GmbH v. Land of Bavaria](#); y la sentencia del juez del Tribunal Superior de Justicia de Quebec, Brian Riordan, en el caso [Létourneau & Blais v. JTM, ITL & RBH](#), párrafos 479-88 (en la que se determinó que, debido a que no se había advertido intencionalmente a los consumidores de los defectos de seguridad de sus productos, las empresas tabacaleras habían infringido los derechos humanos protegidos de los quebequeses a la vida y la seguridad personal) (todos los documentos consultados el 30 de mayo de 2025).

⁷⁶ [Sociedad Uruguaya de Tabacología c. Estado - Poder Ejecutivo](#) (AMPARO, IUE 2-54452/2022) (consultado el 30 de mayo de 2025).

Novedades en relación con las empresas y los derechos humanos

81. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos también constituyen un marco fundamental para la rendición de cuentas de las empresas en las violaciones de los derechos humanos.⁷⁷ En ellos se establecen tres pilares fundamentales: el deber del Estado de proteger los derechos humanos, la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos y el derecho al acceso a mecanismos de reparación para las personas que sufran daños. Si bien estos Principios no generan obligaciones jurídicas directas, pueden influir considerablemente en los marcos regulatorios, las políticas nacionales y las prácticas empresariales. En el contexto del control del tabaco, los Principios Rectores refuerzan la obligación de los Estados de regular la industria tabacalera para prevenir daños —en particular a las poblaciones vulnerables— y limitar la interferencia de la industria en la formulación de políticas. La Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que los Principios Rectores constituyen un medio mínimo de gobernanza global en esta materia, así como los daños de la interferencia de la industria tabacalera en la formulación de políticas, entre otros comportamientos empresariales.⁷⁸

82. Como complemento y refuerzo mutuo de los Principios Rectores, el Consejo de Derechos Humanos decidió en 2024 establecer un grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos con el mandato de «elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante para regular las actividades de las empresas transnacionales y otras empresas en el derecho internacional de los derechos humanos». El proyecto de instrumento contiene una disposición sobre responsabilidad.⁷⁹

Novedades sobre la intersección entre el medio ambiente y la responsabilidad de la industria tabacalera

83. En el fortalecimiento de su compromiso en virtud del artículo 18, la COP adoptó recientemente la decisión FCTC/COP10(14), en la que se invita a las Partes a que se responsabilice a la industria tabacalera de conformidad con el artículo 19 por los daños que causa al medio ambiente y los efectos adversos para la salud de los trabajadores que laboran en los cultivos y la fabricación de productos de tabaco, y en la disposición y tratamiento de los residuos resultantes de su fabricación y consumo. En su decisión, la COP también pidió a la Secretaría del Convenio que estudiara opciones regulatorias con respecto a la prevención y el manejo de los residuos generados por la industria tabacalera y sus productos, incluyendo la prohibición de los filtros de plástico en los cigarrillos y el manejo de residuos peligrosos de cigarrillos, basándose en evidencias científicas. Dicho informe se presentará a la 11.ª reunión de la COP.

84. Con arreglo a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, en el informe del Relator Especial sobre las consecuencias para los derechos humanos de la gestión y eliminación ambientalmente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos se indican varios casos de

⁷⁷ [Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos](#). Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2011 (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁷⁸ [Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos](#). Washington D.C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2020 (OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁷⁹ [Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos](#) y [Updated draft legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises](#). Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 2025 (ambos consultados el 30 de mayo de 2025).

violaciones de los derechos humanos relacionadas con el tabaco en el contexto de la exposición ambiental y en el lugar de trabajo (con respecto a empresas concretas).⁸⁰ Además, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha recomendado que los Estados tomen medidas para prevenir los daños a la salud o al medio ambiente derivados del consumo de productos de tabaco, entre otros.⁸¹

85. El Comité Intergubernamental de Negociación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente está en proceso de elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino. En la primera parte de las últimas negociaciones, celebradas en noviembre de 2024, no se llegó a elaborar un proyecto de instrumento para la negociación final y no está claro si en el instrumento jurídicamente vinculante que se elabore finalmente figurará una lista de los plásticos que se eliminarán, que podría incluir potencialmente los filtros de los cigarrillos.⁸²

Opciones para el apoyo técnico, la cooperación internacional y el intercambio de información con miras a la aplicación efectiva del artículo 19

86. El Grupo de Expertos anterior perfiló opciones y enfoques para el apoyo técnico, la cooperación internacional y el intercambio de información con miras a la aplicación efectiva del artículo 19 en su primer informe (FCTC/COP/6/8). Concretamente, señaló la importancia crucial de la cooperación internacional y el intercambio de información para la aplicación del artículo 19, dada la naturaleza transfronteriza de las empresas tabacaleras multinacionales y las opciones de responsabilidad que debían tenerse en cuenta en los países consumidores de tabaco que tal vez carecieran de una industria nacional manufacturera de tabaco.⁸³

87. En relación con el ofrecimiento de orientaciones a las Partes para la aplicación del artículo 19, el Grupo de Expertos anterior señaló los posibles enfoques mediante los que la COP podría prestar apoyo a las Partes, examinados en el informe de la Secretaría del Convenio FCTC/COP/5/11. También reconoció que, debido a los diferentes sistemas jurídicos, sería más fácil adaptar principios jurídicos y procesales generales en materia de orientación —frente a leyes modelo— para su aplicación por las Partes.⁸⁴ Además de la elaboración del Conjunto de herramientas para la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre responsabilidad y de la Base de Datos de Expertos sobre el Artículo 19 (que se examinan en el párrafo 12), el Grupo de Expertos anterior también señaló que los acuerdos de litigación conjunta y los planes y estrategias de comunicación

⁸⁰ [Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2018 (A/HRC/39/48) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁸¹ [El derecho de todas las personas al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental: Nota del Secretario General](#). Nueva York, Naciones Unidas, 2024 (A/79/177), párrafo X c) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁸² [Proyecto de informe del Comité Intergubernamental de Negociación para la elaboración de un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la contaminación por plásticos, incluso en el medio marino, sobre la labor desarrollada en la primera parte de su quinto periodo de sesiones](#). Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2025 (UNEP/PP/INC.5/8) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁸³ FCTC/COP/6/8, párrafo 26.

⁸⁴ FCTC/COP/6/8, párrafo 28.

para poner de relieve los litigios por responsabilidad en relación con el tabaco eran medios adicionales de intercambio de información.⁸⁵

88. El Grupo de Expertos anterior reconoció también que quizá convendría que la Secretaría del Convenio, en nombre de la COP, prestara asistencia en relación con controversias de orden jurídico como medio para respaldar el CMCT de la OMS y sus principios. También señaló que la OMS podría ofrecer apoyo adicional a las Partes en ese contexto.⁸⁶ En consecuencia, entre la sexta y séptima reuniones de la COP, la Secretaría del Convenio prestó apoyo al Uruguay en el transcurso de un pleito internacional de varios años incoado por Philip Morris contra el Uruguay, en el que se impugnaban dos de las leyes del Uruguay para el control del tabaco. En enero de 2015, la OMS y la Secretaría del Convenio presentaron un escrito *amicus curiae* conjunto para presentar pruebas en apoyo de las medidas de control del tabaco del Uruguay e información sobre el CMCT de la OMS.⁸⁷ La Organización Panamericana de la Salud también presentó un escrito *amicus curiae* por separado, que se centraba en las actividades de control del tabaco y la información en la Región de las Américas. El tribunal desestimó todas las demandas presentadas por Philip Morris⁸⁸ e hizo referencia a estos importantes escritos *amicus* en su decisión.

Enfoques en relación con el apoyo técnico, el intercambio de información y la cooperación internacional recogidos en el estudio sobre la aplicación del artículo 19

Apoyo técnico

89. Los encuestados sugirieron varios enfoques adicionales en relación con el apoyo técnico, en particular por parte de la Secretaría del Convenio. Por ejemplo, fomentar la sensibilización de las Partes sobre los recursos existentes en relación con el artículo 19, posiblemente a través de una plataforma en línea específica; seguir monitoreando y recopilar las experiencias de casos de litigio para compartirlas con las Partes de forma continua; prestar apoyo en la aplicación del artículo 19, en particular a los países de ingreso bajo y mediano; prestar apoyo para determinar si se pueden satisfacer las demandas extraterritoriales y cómo hacerlo; fomentar la capacidad de las Partes para aplicar y actualizar la legislación, en particular los recursos financieros; fortalecer la capacidad del poder judicial y su conocimiento de los artículos 5.3 y 19; y mantener un foro confidencial donde las Partes puedan ponerse en contacto directamente con los expertos, en particular los abogados que intervienen en los litigios pertinentes. Algunas de estas formas de apoyo propuestas ya se abarcan en las actividades y recursos existentes que presta la Secretaría del Convenio, como se describe a continuación.

90. El Grupo de Expertos también utilizó la encuesta para recabar información sobre los recursos relacionados con el artículo 19, en particular los que la Secretaría del Convenio estimó en su informe FCTC/COP/10/12 que podrían ser de ayuda a las Partes en la aplicación del artículo 19. Los encuestados indicaron que sería útil disponer de información sobre la forma de utilizar cada recurso específico para aplicar el artículo 19. En consecuencia, el Grupo de Expertos ha elaborado

⁸⁵ FCTC/COP/6/8, párrafos 34 y 35.

⁸⁶ FCTC/COP/6/8, párrafo 36.

⁸⁷ [Amicus Curiae Brief by the World Health Organization and WHO Framework Convention on Tobacco Control Secretariat](#) (ICSID Case No. ARB/10/7) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁸⁸ [Laudo](#) (Caso CIADI N.º ARB/10/7); y [Decisión sobre rectificación](#) (Caso CIADI N.º ARB/10/7) (consultado el 30 de mayo de 2025).

una lista no exhaustiva de los recursos anotados sobre el artículo 19 (recogida en el anexo 1 del presente informe).

Intercambio de información y cooperación internacional

91. Los encuestados indicaron la necesidad de fomentar la cooperación entre las Partes fortaleciendo la presentación periódica de informes sobre la aplicación del artículo 19 y el intercambio de experiencias, posiblemente mediante la presentación de informes sobre los progresos y el estado de la aplicación del artículo 19. Además, una Parte indicó que sería útil alentar un diálogo más estrecho entre las Partes, las organizaciones internacionales y la sociedad civil en relación con la responsabilidad ambiental de la industria tabacalera para promover la aplicación del artículo 19.

Enfoques adicionales en relación con el intercambio de información y la cooperación internacional

Mecanismos de asistencia judicial recíproca y aplicación extraterritorial de la legislación («legislación de brazo largo») para facilitar el alcance jurisdiccional transfronterizo

92. En virtud del artículo 19.2 las Partes están obligadas a cooperar entre sí en el intercambio de información, en particular la información sobre la legislación y los reglamentos vigentes y sobre la jurisprudencia pertinente. En el artículo 19.3 se dispone que las Partes se presten recíprocamente ayuda en los procedimientos judiciales relativos a la responsabilidad civil y penal, según proceda y hayan acordado entre sí. El Grupo de Expertos pasó revista a varios posibles mecanismos para que las Partes que intervienen en litigios de responsabilidad civil y/o investigaciones penales en relación con el tabaco, o que prevean intervenir en ellos, examinen lo que podría prestar asistencia transfronteriza, por ejemplo: ordenar la presentación de documentos o el interrogatorio de los testigos y, en algunas situaciones relativas a la responsabilidad penal, la extradición de personas para que sean enjuiciadas penalmente.

93. Asimismo, el Grupo de Expertos señaló la importancia de que las Partes puedan acceder a tribunales extranjeros para demandar a las empresas tabacaleras matrices en su lugar de domicilio, o para demandar a la empresa matriz en la jurisdicción donde se produjo el daño, y puedan hacer cumplir sentencias transfronterizas, en particular contra las empresas tabacaleras matrices. El Grupo de Expertos reconoció además la importancia de que las Partes facilitaran estos aspectos extraterritoriales de los litigios como parte del cumplimiento de las obligaciones que les corresponden en virtud del artículo 19.

94. En cuanto a la responsabilidad penal, los tratados bilaterales, como los de asistencia judicial recíproca, pueden ser de ayuda en los enjuiciamientos penales extraterritoriales.⁸⁹ Estos mecanismos

⁸⁹ El Grupo de Expertos tomó nota de un caso de 2001 en el que el Canadá solicitó con éxito citaciones para recabar el testimonio de dos residentes de los Estados Unidos en una investigación sobre contrabando de tabaco de conformidad con el Tratado de Asistencia Judicial Recíproca entre los Estados Unidos y el Canadá: [In re: Request from Canada pursuant to the treaty between the United States of America and Canada on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters, 155 F. Supp. 2d 515, \(2001\)](#) (consultado el 30 de mayo de 2025), donde en respuesta a las solicitudes de citación del Canadá, los residentes de los Estados Unidos presentaron una moción para anular las citaciones argumentando que el descubrimiento de pruebas solicitado no estaría permitido en virtud de las leyes canadienses de descubrimiento. El Comisionado designado (en nombre de los Estados Unidos y, por permiso, del Canadá) argumentó que las leyes canadienses subyacentes sobre el descubrimiento de pruebas no eran pertinentes. El Juzgado de Distrito de los Estados Unidos, M.D. Carolina del Norte, rechazó la moción de anulación, tras señalar que el tratado bilateral tenía por objeto apoyar la asistencia judicial recíproca, mientras que un juzgado canadiense podía determinar la admisibilidad de la información obtenida en una etapa posterior, en el contexto de futuros procedimientos en el Canadá.

judiciales pueden ser instrumentos poderosos para las Partes cuando las empresas tabacaleras poseen información pertinente fuera de la jurisdicción de una Parte y que, de otro modo, estaría fuera de su alcance en procedimientos civiles y/o penales internos. Además, las leyes nacionales que permiten la aplicación extraterritorial de legislación («jurisdicción de brazo largo») y la responsabilidad directa extranjera podrían crear vías para hacer responsables a las empresas transnacionales de violaciones por prácticas corruptas, como la Ley contra el Soborno del Reino Unido (analizada en el párrafo 40) o la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los Estados Unidos.

95. Con respecto a los asuntos civiles, se señaló que el Convenio sobre la Obtención de Pruebas en el Extranjero en Materia Civil o Comercial⁹⁰ y la legislación interna vigente eran instrumentos que podían permitir a las Partes que intervienen en litigios solicitar apoyo para obtener pruebas situadas en otras jurisdicciones. Por ejemplo, una ley de los Estados Unidos (Estado que no es Parte) permite a un tribunal extranjero o a una persona interesada en un litigio no radicado en los Estados Unidos lograr el descubrimiento probatorio desde los Estados Unidos para su uso en el procedimiento fuera de los Estados Unidos.⁹¹

Presentación de informes y divulgación de información sobre la industria tabacalera e intercambio de dicha información por las Partes

96. Establecer en la legislación requisitos de presentación de informes y divulgación de información sobre la industria tabacalera es fundamental para la aplicación efectiva de determinadas disposiciones de la legislación sobre el control del tabaco. Sin embargo, muchas jurisdicciones carecen de disposiciones exhaustivas en las que se especifique el tipo de información que las personas o entidades relacionadas con la industria tabacalera deberían divulgar, y los organismos concretos autorizados a recopilar y usar la información. No exigir transparencia y divulgación de información a la industria tabacalera también podría dar lugar a una falta de información precisa sobre el alcance del daño causado por aquella, lo que menoscaba considerablemente la capacidad de recuperar judicialmente dichos costos con cargo a la industria tabacalera.

97. En varias directrices del CMCT de la OMS para la aplicación se incluye la divulgación obligatoria de información por la industria tabacalera y recomendaciones para el acceso público a determinada información —elementos que son especialmente importantes para el intercambio de información de las Partes y la cooperación internacional relacionada con la responsabilidad— en particular las Directrices para la aplicación de los artículos 5.3, 6, 9, 10 (en parte) y 13. Dicha divulgación de información incluye el requisito de que la industria tabacalera presente a la autoridad competente cierta información sobre el registro de entidades mercantiles, la producción y fabricación de tabaco, la cuota de mercado, los gastos de comercialización, los ingresos y actividades como las de los grupos de presión, las iniciativas en materia de responsabilidad social empresarial (de haberlas) y las contribuciones a partidos políticos. El Grupo de Expertos observó que la promulgación de medidas para incluir la divulgación obligatoria de información sobre los flujos financieros relacionados con la industria tabacalera, las sanciones contra una empresa y las estructuras e inversiones empresariales ayudaría especialmente a las Partes a detectar y contrarrestar los esfuerzos de la industria tabacalera por eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o socavar el control del tabaco. También podría obligarse a los funcionarios o directores a

⁹⁰ [Convenio sobre la Obtención de Pruebas en el Extranjero en Materia Civil o Comercial](#). Nueva York, Naciones Unidas; 1970 (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁹¹ [28 U.S. Code § 1782 – Assistance to foreign and international tribunals and to litigants before such tribunals](#) (consultado el 30 de mayo de 2025).

presentar informes al respecto y, bajo pena de perjurio, a verificar y dar fe de la exactitud de la información facilitada.

98. Pese a la claridad de las directrices sobre los diversos tipos de divulgación de información, en particular las directrices para la aplicación de determinados artículos, la legislación que obliga a la industria tabacalera a divulgar información a las autoridades gubernamentales sigue siendo limitada.⁹² El Grupo de Expertos tomó nota también de que solo un puñado de Partes han aplicado legislación sobre el registro de grupos de presión,⁹³ y que aún menos Partes exigían la presentación de informes sobre las contribuciones a partidos políticos. El Grupo de Expertos examinó ejemplos de legislación que exigía a la industria tabacalera la divulgación de información de Chile,⁹⁴ Francia⁹⁵ y Tailandia.⁹⁶

Elaboración de opciones para que las Partes detecten y contrarresten los esfuerzos de la industria tabacalera destinados a eludir los regímenes de responsabilidad aplicables o a socavar el control del tabaco

99. El Grupo de Expertos reconoce que existe un considerable grado de solapamiento entre los esfuerzos de la industria tabacalera para eludir su responsabilidad y los obstáculos para establecer la responsabilidad que el Grupo de Expertos anterior examinó en su informe anterior (FCTC/COP/6/8). Para sorpresa de nadie, las tácticas judiciales a las que recurre la industria tabacalera para retrasar y prolongar los litigios, planteando desafíos y presentando recursos jurisdiccionales, constitucionales y procesales, alargan, todas ellas, los litigios, y agotan los recursos de los gobiernos, los reguladores o las partes privadas que presentan denuncias o acusaciones contra la industria, al tiempo que provocan que aumente la probabilidad de que el litigio acabe retirándose o resolviéndose por razones de índole técnica, sin que se haya examinado si la industria es civil o penalmente responsable de su conducta. Esas tácticas no se tratarán aquí. Sin embargo, resulta útil examinar los obstáculos para establecer la responsabilidad penal y civil que han señalado los encuestados.

Resumen de las respuestas a la encuesta sobre la aplicación del artículo 19 en relación con los obstáculos para establecer la responsabilidad penal y civil

100. Los encuestados señalaron diversos obstáculos específicos para establecer la responsabilidad penal de la industria tabacalera. En lo que respecta a la legislación sobre el control del tabaco, los problemas incluían las deficiencias en la aplicación de las medidas vigentes pertinentes, el largo proceso para promulgar nuevas leyes y la aplicación extraterritorial de la legislación. Entre los obstáculos relacionados con las acciones de responsabilidad penal figuraban también la falta de

⁹² [Resource Database on Tobacco Industry Interference](#) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁹³ [Handbook on the implementation of WHO FCTC Article 5.3: policies and practices that protect against tobacco industry interference](#). Bangkok: Global Center for Good Governance in Tobacco Control; 2021 (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁹⁴ [Ley núm. 20.730 Regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios](#) de marzo de 2014 (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁹⁵ [France Ordinance No. 2016-623 of 19 May 2016 transposing Directive 2014/40 / EU on manufacturing, presentation and sale of tobacco products and related products 2016](#) (traducción oficiosa al inglés) (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁹⁶ [The Tobacco Products Control Act of A.D. 2017](#) de 5 de abril de 2017 (consultado el 30 de mayo de 2025).

compromiso del ministerio público para iniciar acciones penales, y el hecho de que el gran número de casos atrasados y los grandes retrasos en la resolución de los casos presentados pudiera ser un obstáculo importante para que los litigantes obtuvieran una decisión sobre el fondo de la cuestión.

101. En las respuestas a la encuesta se daban una serie de razones para la limitada aplicación del artículo 19 en relación con la responsabilidad civil y la falta de litigios civiles contra la industria saldados, o no, con éxito. Entre otras, las razones esgrimidas fueron:

- a) la falta de conocimiento sobre el artículo 19 y los instrumentos para aplicarlo;
- b) que la implementación exige muchos recursos y la cooperación de muchos organismos, y que esto no es una prioridad, en particular para los departamentos de salud gubernamentales, que a menudo lideran las medidas para el control del tabaco;
- c) las dificultades en muchos países para acceder a los tribunales, ya que es complicado obtener financiación/representación legal para litigar, pues es muy costoso y obliga a disponer de pruebas fácticas y periciales detalladas, y es difícil que los casos se resuelvan rápidamente debido a los requisitos procesales y a la acumulación de casos en los tribunales; y
- d) el poder y la influencia de la industria tabacalera, lo que significa que puede utilizar los tribunales para ralentizar los litigios, plantear cuestiones de índole técnica a fin de evitar que se adopten decisiones sobre el fondo de la cuestión e incluso usar los litigios para frustrar las políticas de control del tabaco; además, el poder y la influencia de la industria tabacalera también pueden reducir el apoyo público a la litigación en algunos países e influir en la actitud de la justicia hacia la industria y los fumadores o exfumadores que buscan compensación.

Esfuerzos de la industria tabacalera para eludir la responsabilidad o socavar el control del tabaco y enfoques para contrarrestar esos esfuerzos

102. De conformidad con su mandato, el Grupo de Expertos también examinó las tácticas de la industria tabacalera, al margen de los litigios, para eludir su responsabilidad, como el uso de otros procesos legales con el objetivo de restringir la cuantía de la compensación que una empresa debe pagar, aun cuando se la considere responsable, mediante la reestructuración empresarial y la de la deuda, recurriendo, por ejemplo, a procedimientos de insolvencia. Estas tácticas también incluyen el cabildeo o la litigación a fin de prevenir futuras medidas de control del tabaco o socavar las ya existentes y, lo que es más importante, prácticas comerciales corruptas para reducir el riesgo de que los tribunales consideren responsable a la industria y/o los reguladores tomen medidas contra ella.

103. Lo irónico de estas tácticas para eludir la responsabilidad es que los litigios contra la industria tabacalera (como los que pretende promover el artículo 19) han sido históricamente un mecanismo eficaz para poner al descubierto este tipo de prácticas fraudulentas. La histórica sentencia y las conclusiones del tribunal del distrito de Columbia (Estados Unidos de América) en el caso de los Estados Unidos de América contra Philip Morris *et al.*,⁹⁷ basadas en el descubrimiento a gran escala de documentos internos de la industria tabacalera y en importantes testimonios de denunciantes de irregularidades que trabajaban en la industria tabacalera, presentan detalles elocuentes de decenios de fraude por parte de la industria tabacalera para socavar el consenso científico sobre las consecuencias adversas para la salud del consumo de tabaco; ocultar al público los riesgos para la

⁹⁷ [United States v. Philip Morris USA Inc. \(9F. Supp. 2d 1, 2006 U.S. Dist. LEXIS 57759\)](#) (consultado el 30 de mayo de 2025).

salud y crear confusión al respecto; disuadir a los gobiernos de introducir medidas más estrictas en materia de control del tabaco; y, quizás el hecho más reseñable, comercializar agresivamente un producto altamente mortal y adictivo como si de una opción de estilo de vida glamuroso para adolescentes y jóvenes se tratara. Del mismo modo, las conclusiones del Tribunal Superior de Justicia de Quebec, confirmadas en apelación, acerca de la conducta de las empresas tabacaleras pusieron al descubierto el engaño de los demandados, las empresas tabacaleras canadienses. Como ha señalado el tribunal:

Al decidir no informar a las autoridades de salud pública o al público directamente de lo que sabían, las empresas antepusieron el beneficio a la salud de sus clientes. Independientemente de lo que se pueda decir sobre esa elección, es evidente que constituye una falta de la más atroz naturaleza y que debe considerarse en el contexto de una indemnización punitiva.⁹⁸

104. El Grupo de Expertos considera que se necesita urgentemente más transparencia y otras medidas para proteger las políticas públicas de control del tabaco de la interferencia de la industria tabacalera, de conformidad con el artículo 5.3 y sus Directrices de aplicación. En la sección de recomendaciones, párrafo 155, se presentan maneras de lograrlo.

105. No es posible analizar en este informe todas las distintas maneras en que la industria tabacalera trata de socavar las iniciativas de control del tabaco. Algunas de estas vías son el cabildeo directo e indirecto a través de grupos fachada y de aliados, comprendido a través de canales diplomáticos; la amenaza con emprender acciones legales contra los gobiernos para frustrar futuras medidas de control del tabaco, como el caso del Uruguay, que se ha tratado en el párrafo 88; la intimidación contra los defensores del control del tabaco; los intentos para influir en los jueces; la participación en iniciativas de responsabilidad social empresarial, incluidas iniciativas ambientales, sociales y de gobernanza; y la inversión en productos de tabaco y nicotina y en negocios distintos del mundo de los cigarrillos, como empresas farmacéuticas o del ámbito del bienestar, para granjearse apoyo político y dar a la población la falsa impresión de que ya no se dedica al negocio de los cigarrillos, sino que ahora forma parte de la solución a la epidemia mundial que esa misma industria provocó. Estas tácticas han quedado sobradamente documentadas en los casos anteriormente citados, tanto por la OMS⁹⁹ como en publicaciones revisadas por pares¹⁰⁰ y plataformas que monitorean las actividades de la industria tabacalera.¹⁰¹

106. Una definición amplia de las tácticas para eludir la responsabilidad podría incluir toda medida que tiene por fin evitar la interposición de acciones judiciales contra la industria tabacalera y, en caso de que se interpongan, para impedir que tales acciones tengan éxito o, si lo tienen, reducir la responsabilidad. Este informe no puede abordar todas estas tácticas. En su lugar, al examinar las

⁹⁸ Sentencia del juez Brian Riordan, Tribunal Superior de Justicia de Quebec, en [Létourneau & Blais v. JTM, ITL & RBH](#), párrafo 239 (consultado el 30 de mayo de 2025).

⁹⁹ WHO, WHO Tobacco Free Initiative, Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control. [Tobacco industry interference with tobacco control](#). Geneva: World Health Organization; 2008 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁰⁰ Alebshehy R, Silver K, Chamberlain P. [A “willingness to be orchestrated”: why are UK diplomats working with tobacco companies?](#). Front Public Health. 2023;11:977713; Matthes BK, Alebshehy R, Gilmore AB. [“They try to suppress us, but we should be louder”: a qualitative exploration of intimidation in tobacco control](#). Global Health. 2023;19:88 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁰¹ [Tobacco Tactics](#). Universidad de Bath; 2025; Hendlin YH, Le Han E, Ling PM. [Pharmaceuticalisation as the tobacco industry’s endgame](#). BMJ Glob Health. 2024;9:e013866; [WHO FCTC Knowledge Hub on Article 5.3](#). WHO FCTC; 2025; Friedman LC. [Tobacco industry use of judicial seminars to influence rulings in products liability litigation](#). Tob Control. 2006;15(2):120–4 (consultado el 1 de junio de 2025).

tácticas a las que recurre la industria tabacalera para eludir su responsabilidad, el documento se centra en la definición legal y de diccionario comúnmente utilizada en inglés para el término elusión, a saber, escabullirse de una manera deshonesto o inadecuada.

Destrucción de pruebas para eludir la responsabilidad

107. Es de sobras sabido, en gran medida gracias a las acciones de responsabilidad interpuestas, que durante decenios la industria tabacalera ha destruido documentos internos de carácter sensible que mostraban que estaba al corriente de las consecuencias adversas del tabaquismo para la salud y de la naturaleza adictiva de la nicotina, así como sus estrategias de comercialización, incluida la comercialización de productos de tabaco entre la juventud. Esta destrucción fue concebida para evitar que esas pruebas se divulgaran en procedimientos jurídicos futuros contra la industria tabacalera. En el informe del Grupo de Expertos anterior se sugería que las Partes podrían tipificar como delito la destrucción de documentos y demás pruebas por parte de la industria tabacalera tanto durante los procedimientos judiciales como en previsión de que estos procedimientos se produjeran.¹⁰² Asimismo, esas leyes deberían exigir que las personas que han participado en la destrucción de pruebas indemnicen a toda persona cuya reclamación o acción jurisdiccional se haya visto afectada negativamente por dicha destrucción.

Puesta de los activos fuera del alcance de los tribunales nacionales

108. En el litigio en el Canadá descrito en los párrafos 49 a 59, las estructuras corporativas y las prácticas financieras adoptadas por las empresas tabacaleras permitieron que el efectivo y otros activos financieros escaparan al alcance de los tribunales canadienses. Antes del procedimiento de insolvencia, las tres principales empresas tabacaleras acusadas transfirieron, durante los litigios en su contra que duraron decenios, los ingresos netos generados en el Canadá a sociedades afiliadas con sede en otros países.¹⁰³ El Tribunal de Apelación de Quebec confirmó la indemnización punitiva contra Japan Tobacco por sus transacciones financieras, que describió como una forma de «blindaje frente a los acreedores».¹⁰⁴

109. Las entidades matrices de las operaciones en suelo canadiense figuraban como demandadas en las demandas provinciales para la recuperación de los costos en concepto de atención de salud, y en la conciliación de esas demandas se obligó a esas empresas a adoptar una serie de compromisos. Un resultado clave de las demandas fue la pérdida de ingresos para las empresas matrices en sus operaciones en suelo canadiense. Durante los seis años de protección contra la insolvencia estas empresas no recibieron beneficios, y el desvío de estos beneficios a los gobiernos permitirá financiar la compensación. Sin embargo, no se exigió a las entidades matrices que aportaran fondos adicionales en relación con la conciliación alcanzada en el Canadá, limitando así la cuantía de esa conciliación a los ingresos generados por las ventas en el país.

110. Las medidas adoptadas por el Brasil para la recuperación de los costos en concepto de atención de la salud, que se describen en los párrafos 46 a 48, se dirigen tanto a las filiales nacionales como a las empresas matrices internacionales de los grupos de sociedades BAT y Philip

¹⁰² FCTC/COP/6/8, Anexo 3, párrafos 44-47.

¹⁰³ [Imperial Tobacco Canada Ltd. c. Conseil québécois sur le tabac et la santé](#). 2015 QCCA 1737, párrafo 52 (en el que se afirma que «continuar con la práctica de distribuir las ganancias fuera de la jurisdicción en este momento es, en el mejor de los casos, una decisión poco sincera y, en el peor, mala fe») (consultado el 3 de julio de 2025).

¹⁰⁴ [Imperial Tobacco Canada Ltée c. Conseil québécois sur le tabac et la santé](#). 2019 QCCA 358, párrafos 1156-1163 (consultado el 3 de julio de 2025).

Morris. La inclusión de las empresas matrices como demandadas refleja el carácter integrado de estos grupos de sociedades, en los que la adopción de decisiones y la distribución de los beneficios se centraliza en la sede. Al hacer responsables tanto a las entidades locales como a las mundiales, la medida del Brasil se propone abordar las acciones coordinadas que perpetúan los daños más allá de las fronteras. Al promover la aplicación de las leyes sobre responsabilidad civil a las empresas matrices, el Brasil trata de dar respuesta a los desafíos a escala global que plantean las empresas transnacionales que se lucran con productos nocivos al tiempo que externalizan los costos de salud a la sociedad.

111. El Grupo de Expertos considera que las medidas relativas a la jurisdicción y a la ejecución de sentencias que se señalan en el párrafo 93 de la sección sobre cooperación mutua pueden ser un método eficaz para impedir que la industria tabacalera eluda su responsabilidad adoptando estructuras empresariales que ponen los activos fuera del alcance de los tribunales nacionales.

112. Tratar de obtener de las empresas matrices una compensación es una estrategia de litigio totalmente apropiada en el caso de los países de ingreso bajo y mediano, y las Partes deberían considerar la posibilidad de recurrir a la jurisdicción extraterritorial cuando proceda.¹⁰⁵ Además, una mayor cooperación entre las Partes en la aplicación del artículo 19 podría ayudar a combatir la estrategia de la industria tabacalera de transferir sus activos, por ejemplo, garantizando la coordinación de los litigios en virtud del artículo 19 de modo que la industria tabacalera no tenga refugios seguros donde ocultar sus activos.

Recurso a los procedimientos de insolvencia para reducir el importe de la compensación que abona la industria tabacalera

113. Invocar los procedimientos de insolvencia podría describirse, al mismo tiempo, como una aceptación de la responsabilidad y un intento de limitarla. El proceso de invocar un procedimiento de estas características implica que el demandante reconoce que ya está obligado a pagar una deuda —por ejemplo, a través de acciones de responsabilidad— que no puede abonar. Es una aceptación por parte del deudor petionario de que debe cumplir con algunas de sus obligaciones o declararse en bancarrota y renunciar al menos a parte del control de la empresa y/o de sus finanzas mientras dure el proceso de insolvencia. Esto es lo que sucedió durante el litigio en el Canadá. Los ingresos acumulados por las empresas tabacaleras durante el proceso de la Ley de Acuerdos con Acreedores de Empresas se congelaron hasta que se aprobaran los planes de conciliación para compensar a los acreedores demandantes en el litigio del tabaco.

114. Por otro lado, invocar un proceso de insolvencia permite a las empresas tabacaleras aprovecharse de las leyes que tienen por objeto permitir a las empresas negociar cómo volver a obtener beneficios reduciendo su responsabilidad frente a sus acreedores. El Tribunal Superior de Justicia de Ontario, cuando aprobó la conciliación alcanzada en el Canadá, confirmó que uno de los objetivos de las leyes de insolvencia es la supervivencia de las empresas. El Tribunal concluyó que los planes: «a) Permiten a los acreedores afectados, incluidos los demandantes individuales, así como a las provincias y territorios, recuperar una cantidad significativa; b) exigen la creación y financiación de la Fundación Cy-prés, una fundación pública de beneficencia, y aportar fondos por

¹⁰⁵ El Grupo de Expertos observa también que la inclusión de las empresas matrices de BAT como demandadas en el proceso de recuperación de los costos en concepto de atención de salud en el estado de Minnesota (Estados Unidos de América) —y, posteriormente, en el litigio federal por extorsión que se interpuso en los Estados Unidos de América— permitió acceder públicamente por primera vez a información sobre las operaciones mundiales de la empresa y sus esfuerzos por engañar a los consumidores y al público, y por socavar de manera agresiva las actividades de control del tabaco en los países de ingreso bajo y mediano.

valor de USD 1000 millones para proporcionar prestaciones indirectas a un grupo diverso de [víctimas demandantes] y al público en general; y c) permiten a las empresas tabacaleras seguir como empresas en marcha, lo que beneficiará a sus empleados, proveedores y otras partes interesadas». ¹⁰⁶

115. Garantizar que las empresas tabacaleras puedan seguir operando como empresas en marcha no es uno de los objetivos del artículo 19, ni de ninguna otra sección del CMCT de la OMS. Hay dos maneras principales de evitar que la industria se acoja a procesos de insolvencia concebidos para permitir que las empresas vuelvan a ser rentables, y que tendrían en consideración los intereses de las empresas tabacaleras como empresas en marcha. En primer lugar, podría prohibirse terminantemente a quienes se dediquen a la fabricación, comercialización o suministro de productos de tabaco que puedan acogerse a procedimientos de insolvencia. Alternativamente, cuando se permita a las empresas tabacaleras acogerse a estos procedimientos, podrían otorgarse al tribunal poderes expresos para garantizar que cualquier plan de acuerdo sea compatible con los objetivos de salud pública —en particular la prevención o reducción del consumo de tabaco, la adicción a la nicotina y la exposición al humo de tabaco— y se le podría conceder la capacidad de imponer reparaciones no monetarias que sean compatibles con estos objetivos. Si bien el Grupo de Expertos reconoce que esto equivaldría a dar un trato excepcional al tabaco, este trato diferente en los procesos de insolvencia estaría justificado por el carácter excepcional de los productos de tabaco. Para evitar dudas, estas recomendaciones no se ampliarían a los procedimientos de quiebra diseñados para gestionar la distribución de los activos de la empresa entre sus acreedores como parte del proceso de liquidación y disolución.

116. En el artículo 19 se reconoce el valor de los litigios cuyo objetivo es reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco, así como los que buscan compensar a las víctimas de dicho consumo y exposición. En la reciente conciliación canadiense, por ejemplo, que las empresas puedan seguir operando forma parte del plan de conciliación para que los demandados puedan abonar el monto de CAD 32 500 millones durante un periodo estimado de 20 años o incluso superior si la prevalencia del tabaco y las tasas de consumo -y, por lo tanto, los ingresos- disminuyen a una velocidad mayor de la prevista. Dado que no se ha fijado una fecha límite para el pago de la compensación, la conciliación no exige a la industria tabacalera un nivel concreto de ventas de tabaco en el futuro; no obstante, la conciliación se financia en parte con ventas futuras, lo que causará más daño a las personas que utilizan productos de tabaco y a las personas expuestas al humo de estos productos, y mantendrá la carga a la que se enfrentan los proveedores de atención de salud. El tribunal canadiense reconoció que la alternativa a la conciliación negociada era la liquidación de las empresas o su quiebra, lo que provocaría que muchas más víctimas de la industria tabacalera no recibieran compensación alguna. Al aprobar el plan de conciliación, los acreedores de las empresas tabacaleras aceptaron que estas siguieran operando.

117. El pago de compensación con dinero procedente de las ventas de tabaco puede afectar a las iniciativas encaminadas a reducir el consumo de tabaco y la exposición al humo del tabaco. Sin embargo, es posible obtener de la industria una compensación cuantiosa para algunas víctimas de los daños causados por el tabaco, y utilizar los litigios para lograr reducciones adicionales en el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco, o velar por que los litigios no impidan lograr estas nuevas reducciones.

¹⁰⁶ [Court File No. CV-19-615862-00cl; CV-19-616077-00cl; CV-19-616779-00cl. Imperial Tobacco Canada Limited, 2025 Onsc 1358](#). Toronto: Tribunal Superior de Justicia – Ontario; 2025, párrafo 194 (consultado el 1 de junio de 2025).

118. Una manera de garantizar que la industria tabacalera tenga activos suficientes para hacer frente a sus obligaciones sin necesidad de seguir vendiendo productos de tabaco y causando más daños podrían ser las resoluciones de embargo.¹⁰⁷ Se trata de resoluciones que pueden dictarse antes o durante el litigio, incluso después de que se haya dictado sentencia, para impedir que los demandados enajenen los activos, lo que dificultaría que el demandante pueda ejecutar cualquier sentencia que se dicte a su favor. Estas resoluciones funcionan de distintas maneras en países con diferentes tradiciones jurídicas, pero comparten el objetivo subyacente de proteger la integridad de los procesos judiciales y la capacidad del demandante para hacer valer su derecho a una compensación frente al demandado. Habida cuenta de que hoy disponemos de documentos que atestiguan que la industria tabacalera transfiere sistemáticamente activos fuera de su jurisdicción, incluso mientras es objeto de un litigio, lo que le impide hacer frente a las obligaciones que ha decretado un tribunal (como lo demuestra la experiencia del Canadá), hay razones de peso para que el uso de estas resoluciones sea la norma en todos los litigios relacionados con los daños causados por el tabaco.

Soluciones adicionales para contrarrestar los esfuerzos por socavar el control del tabaco y eludir la responsabilidad

119. Otra medida más que las Partes podrían introducir para hacer frente a las prácticas comerciales corruptas de las empresas tabacaleras que socavan el control del tabaco y les permiten eludir su responsabilidad es la introducción de leyes robustas contra el soborno que sean de aplicación extraterritorial. La legislación del Reino Unido contra el soborno podría servir de modelo. Dicha legislación tipifica como delito sobornar a un funcionario público extranjero y, en ese caso, se aplican las leyes del país en el que está registrada la empresa, en lugar de las del país en el que la empresa comete las prácticas corruptas (donde los sistemas jurídicos suelen ser débiles). En consecuencia, esta es una medida práctica que los países de ingreso alto en particular, donde las empresas tabacaleras suelen tener su sede, pueden introducir para ayudar a los países de ingreso bajo y mediano a combatir la corrupción en general, y la corrupción debida a la industria tabacalera en particular. En el apartado sobre casos prácticos relacionados con la responsabilidad penal se examinan distintos casos investigados en virtud de la Ley contra el Soborno del Reino Unido (que se trata en el párrafo 40).

Explorar el posible desarrollo de una metodología que estime o cuantifique los costos en concepto de atención de salud en que se ha incurrido como consecuencia del consumo de tabaco

120. La ciencia no tiene duda alguna acerca de la relación causal que existe entre el consumo de tabaco y el fallecimiento y la enfermedad,¹⁰⁸ y esta relación es una de las piedras angulares del CMCT de la OMS.¹⁰⁹ Sin embargo, establecer desde un punto de vista jurídico una relación de causalidad ha sido durante mucho tiempo un obstáculo importante para que la industria tabacalera rindiera

¹⁰⁷ Conocidas en ocasiones como órdenes de conservación de activos o, en los países de derecho anglosajón, *Mareva Injunctions*, por el caso inglés en el que se dictaron por primera vez: [Mareva v International Bulk Carriers SA \[1980\] 1 All ER 213](#) (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁰⁸ [The health consequences of smoking: 50 years of progress. A Report of the Surgeon General](#). Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention; 2014 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁰⁹ CMCT de la OMS, Preámbulo, artículo 8.

cuentas, civil o penalmente, por el daño que provoca.¹¹⁰ Durante las negociaciones del CMCT de la OMS, el Órgano de Negociación Intergubernamental abordó los desafíos inherentes a las cuestiones de la responsabilidad y la compensación, incluidos aspectos críticos relacionados con las pruebas, la relación de causalidad y los desafíos epidemiológicos en casos de responsabilidad de la industria del tabaco.¹¹¹ En los debates se hizo hincapié en que demostrar la relación de causalidad en el caso de las enfermedades relacionadas con el tabaco es una cuestión sumamente compleja, sobre todo debido a los múltiples factores que pueden contribuir a estas enfermedades,¹¹² y se argumentó a favor de «la posibilidad de utilizar datos estadísticos para demostrar los daños causados por el tabaco».¹¹³

121. El Grupo de Expertos anterior argumentó que la compensación a los gobiernos y a otros proveedores de atención de salud o a quienes financian esta atención deberían determinarse a partir de datos estadísticos o epidemiológicos o datos científicos de otro tipo, sin necesidad de demostrar la relación de causalidad en el caso de cada receptor de atención de salud.¹¹⁴ El Grupo señaló los problemas comunes a varias jurisdicciones en relación con la demostración de la relación de causalidad en las acciones de responsabilidad civil, incluida «la reticencia de los órganos judiciales a admitir o permitir que las partes se basen en las pruebas de la población [...] para establecer la relación de causalidad»,¹¹⁵ y recomendó que se adoptara una base legislativa para que las Partes puedan entablar litigios para la recuperación de los costos en concepto de atención de salud, con disposiciones que permitan establecer la relación de causalidad y el daño mediante pruebas estadísticas y sociológicas sin hacer referencia a pacientes individuales.¹¹⁶ Además, el Grupo aconsejó adoptar «normas sobre pruebas y preclusión que permitan a los demandantes recurrir a las conclusiones alcanzadas o a las pruebas presentadas en casos anteriores, incluso en otras jurisdicciones».¹¹⁷

122. Sobre la base de estas conclusiones, y centrándose en el mandato de este Grupo de Expertos, el presente informe contiene una evaluación de las metodologías utilizadas para cuantificar los costos en materia de atención de salud causados por el consumo de tabaco, y trata de subsanar las lagunas en materia de conocimientos¹¹⁸ que pueden impedir a los tribunales utilizar los conocimientos científicos disponibles como base para cuantificar los costos en materia de atención de salud causados por el consumo de tabaco, y dar la debida consideración a estos conocimientos.

¹¹⁰ Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). Tob Control. 2006;15(Suppl 4):iv77–83 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹¹¹ Véase la Actualización de la Secretaría: consulta de la OMS acerca de la inclusión de posibles disposiciones sobre responsabilidad e indemnización en el convenio marco de la OMS para la lucha antitabáquica (documento A/FCTC/INB2/5 Rev.1).

¹¹² Véase el párrafo 16 del documento A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

¹¹³ Véase el párrafo 24 del documento A/FCTC/INB2/5 Rev.1.

¹¹⁴ Véase el párrafo 18 del anexo 3 del documento FCTC/COP/6/8.

¹¹⁵ Véase el párrafo 12 del documento FCTC/COP/7/13.

¹¹⁶ Véase el párrafo 17 del documento FCTC/COP/7/13.

¹¹⁷ Véase el párrafo 21 del documento FCTC/COP/7/13.

¹¹⁸ Principalmente ofreciendo explicaciones que tienen por fin acercar los conceptos de causalidad en los ámbitos de los datos epidemiológicos, la estadística y el derecho, y para demostrar el uso potencial del conocimiento científico en los casos de recuperación de costos asociados al tabaco.

Resumen de las respuestas a la encuesta sobre el uso de la epidemiología y las estadísticas en los casos de responsabilidad a fin de establecer la relación de causalidad

123. Los encuestados se refirieron a varios estudios en los que se evaluaba la carga económica del consumo de tabaco en los sistemas de atención de salud y las sociedades. Los estudios incluían varias metodologías: la mayoría de ellas utilizaban un enfoque basado en el costo de la enfermedad¹¹⁹ y un método de fracción atribuible,¹²⁰ u otros enfoques basados en modelos estadísticos econométricos.¹²¹

124. También se preguntó a los participantes en la encuesta si los sistemas judiciales o la legislación pertinente permitían el uso de estadísticas o datos epidemiológicos para demostrar la relación de causalidad en los procedimientos para la recuperación de costos en concepto de atención de salud o en otros procedimientos para establecer la responsabilidad. A pesar del número de respuestas que confirman la existencia de legislación o práctica jurídica que permite el uso de estadísticas o datos epidemiológicos para establecer la relación de causalidad, solo hubo unos pocos ejemplos concretos del uso de estadísticas y datos epidemiológicos en los tribunales en litigios relacionados con la industria tabacalera.

125. De la evaluación cualitativa de las respuestas se desprende que los costos en materia de atención de salud debidos al consumo de tabaco son un tema que se ha investigado a fondo en todo el mundo, y varias metodologías podrían proporcionar evidencia susceptible de ser utilizada en litigios relacionados con los costos en materia de atención de salud. El Grupo de Expertos observó que, según las respuestas a la encuesta, la inmensa mayoría de los estudios no se utilizan en los litigios relacionados con el tabaco.¹²² Existen varias posibles explicaciones para esta utilización insuficiente, entre ellas:¹²³

- a) el hecho de que algunos estudios epidemiológicos y estadísticos no están especialmente pensados para los litigios relacionados con el tabaco;
- b) el lenguaje especializado y técnico utilizado en los estudios, que podría ser difícil de explicar a los jueces y a otros profesionales del derecho;

¹¹⁹ Onukwughá E, McRae J, Kravetz A, Varga S, Khairnar R, Mullins, C. [Cost-of-illness studies: an updated review of current methods](#). *PharmacoEconomics*. 2015;34:43–58 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹²⁰ Mansournia M, Altman D. [Population attributable fraction](#). *BMJ*. 2018;360:k757 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹²¹ Poirier D. [Reviewed Work: Econometric models, techniques, and applications. M. D. Intriligator](#). *J Am Stat Assoc*. 1979;74(368):938–9 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹²² Conviene mencionar que varios estudios citados por los encuestados tienen otros objetivos y no podrían utilizarse en litigios. Sin embargo, incluso los que podrían servir de prueba rara vez se utilizaban para respaldar los casos relacionados con la recuperación de costos.

¹²³ Nótese que estas posibles explicaciones se basan en las respuestas a la encuesta y en las experiencias y los conocimientos previos de los expertos.

- c) la ambigüedad con respecto a la posibilidad de que el sistema jurídico pueda utilizar los datos epidemiológicos o las estadísticas para establecer una relación de causalidad en los casos de responsabilidad;¹²⁴ y
- d) limitaciones técnicas y en materia de recursos para la utilización de los métodos existentes con el objetivo de producir datos sobre los costos en materia de atención de salud debidos al consumo de tabaco.

Metodologías que estiman y cuantifican los costos en materia de atención de salud en que se ha incurrido como consecuencia del consumo de tabaco y su aplicación en litigios relacionados con el tabaco

126. El Grupo de Expertos examinó los estudios pertinentes y analizó las metodologías para estimar los costos en concepto de atención de salud derivados del consumo de tabaco. El alcance de esta labor se dividió en tres componentes principales. El primero fue elaborar un resumen de las metodologías principales para estimar los costos en concepto de atención de salud derivados del consumo de tabaco, que abarcara tanto los costos directos como los indirectos. El segundo, revisar los elementos de las distintas metodologías. El tercero, examinar las metodologías, incluidos sus puntos fuertes y sus limitaciones, con el objetivo de evaluar las metodologías actuales y su idoneidad para su uso en litigios sobre responsabilidad civil.

Examen de las metodologías principales

127. Las metodologías principales para estimar los costos en concepto de atención de salud derivados del tabaquismo incluyen el enfoque basado en el costo de la enfermedad, el enfoque basado en la disposición a pagar, los modelos de crecimiento basados en la regresión, los modelos de equilibrio general computable y los modelos de simulación dinámica. Estos métodos se ocupan de los costos directos (como hospitalizaciones y medicamentos) e indirectos (como los gastos de viaje para recibir tratamiento y la pérdida de productividad) vinculados a las enfermedades relacionadas con el tabaquismo, y pueden utilizarse de distintas maneras en los litigios relativos a la recuperación de costos en concepto de atención de salud.

Enfoque basado en el costo de la enfermedad

128. El enfoque basado en el costo de la enfermedad calcula los costos en concepto de atención de salud causados por el consumo de tabaco; para ello, determina qué parte de la carga financiera de una enfermedad puede vincularse directamente al tabaquismo. Este método comienza identificando enfermedades que se ha demostrado científicamente que se deben al tabaquismo, como el cáncer de pulmón, la enfermedad pulmonar obstructiva crónica y las cardiopatías. Este vínculo es el resultado de decenios de investigación epidemiológica, incluidos estudios de referencia como los citados por el Director General de Sanidad de los Estados Unidos de América, que enumeran más de 26 afecciones de salud relacionadas con el tabaquismo.¹²⁵ El elemento central del método basado en el costo de la enfermedad es el cálculo de la fracción atribuible al tabaquismo, una medida que cuantifica la proporción de un resultado de salud (por ejemplo, la

¹²⁴ Varios encuestados no tenían clara la diferencia entre el uso de datos epidemiológicos y de estadísticas como tipo general de prueba admitida por sus respectivas legislaciones, en contraposición a su uso como prueba para establecer la relación de causalidad en los litigios relacionados con el tabaco

¹²⁵ [The health consequences of smoking: 50 years of progress. A Report of the Surgeon General](#). Atlanta, GA: Centers for Disease Control and Prevention; 2014 (consultado el 1 de junio de 2025).

incidencia, la mortalidad o los costos en materia de atención de salud de una enfermedad) directamente relacionada con el tabaquismo. Es una de las piedras angulares de la estimación de la carga social del tabaco y se calcula mediante enfoques epidemiológicos o econométricos, que se caracterizan por metodologías y requisitos en materia de datos distintos.

129. El enfoque epidemiológico calcula la fracción atribuible al tabaquismo a partir de datos sobre la prevalencia del tabaquismo y del riesgo relativo a nivel poblacional, así como mediante una fórmula matemática que combina la prevalencia entre los fumadores actuales y los exfumadores con sus respectivos riesgos relativos, en comparación con las personas que jamás han fumado. El enfoque econométrico estima la fracción atribuible al tabaquismo a partir de datos a nivel individual (como reclamos sanitarios y encuestas) para estimar qué se entendería por unos costos excesivos en concepto de atención de salud en el caso de los fumadores. Al comparar estadísticamente el peso del tabaquismo en el gasto, controlando al mismo tiempo los factores de confusión (ingresos, comorbilidades), este método calcula la diferencia entre los costos para los fumadores y para una población hipotética no fumadora.

130. El método epidemiológico es el enfoque habitual, en el que los investigadores recopilan tres tipos de datos clave: la prevalencia del tabaquismo (el porcentaje de fumadores actuales y de exfumadores en una población), el riesgo relativo (hasta qué punto es más probable que los fumadores padezcan una enfermedad en comparación con los no fumadores que presentan características similares en términos de edad, sexo, hábitos de consumo, etc.) y los costos totales en materia de atención de salud para tratar cada enfermedad relacionada con el tabaquismo. Una vez determinada la fracción atribuible al tabaquismo, se multiplica por los costos totales en concepto de atención de salud para cada enfermedad, y el resultado que se obtiene es el costo en concepto de atención de salud debido al consumo de tabaco para una enfermedad específica a nivel poblacional. Estos cálculos se repiten para todas las enfermedades relacionadas con el tabaquismo, y los resultados se suman para estimar la carga total de la atención de salud.

131. La metodología del costo de la enfermedad puede aplicarse utilizando un enfoque basado en la prevalencia, que estima los costos económicos del tabaquismo en un solo año, teniendo en cuenta todos los gastos en concepto de atención de salud, las pérdidas de productividad y las defunciones atribuibles a las enfermedades relacionadas con el tabaquismo durante ese periodo, independientemente de cuándo se adquirió el hábito o cuándo se abandonó, o un enfoque basado en la incidencia, que calcula los costos totales a lo largo de la vida para un grupo de fumadores y hace una proyección de los gastos futuros de atención de salud, las pérdidas de productividad y la incidencia de la mortalidad a lo largo de su vida.

Enfoque basado en la disposición a pagar¹²⁶

132. El enfoque basado en la disposición a pagar es un modelo econométrico gradual que estima el valor que las personas otorgan a las mejoras en la salud o a evitar riesgos para la salud. En primer lugar, se determina el resultado de salud o el riesgo que se va a valorar (por ejemplo, reducir el riesgo de cáncer de pulmón en un 10 %). A continuación, se hace una elección entre las preferencias reveladas (a partir de la observación de los comportamientos en el mundo real, como las elecciones laborales y sus diferentes riesgos para la salud) o las preferencias declaradas (utilizando encuestas con escenarios hipotéticos). En el caso de las encuestas, se preparan preguntas para saber cuánto estarían dispuestos a pagar los encuestados por la prestación de salud

¹²⁶ O'Brien B, Viramontes JL. [Willingness to pay: a valid and reliable measure of health state preference?](#) Med Decis Making. 1994;14(3):289–97 (consultado el 1 de junio de 2025).

de que se trate. A continuación, se distribuye la encuesta entre una muestra representativa de la población y se analizan las respuestas, calculando el importe medio que están dispuestos a pagar y ajustando factores como los ingresos o la edad. Por último, se agrupan las valoraciones individuales para estimar el valor económico total del resultado de salud para toda la población. Este enfoque permite hacerse una idea tanto de los costos tangibles como de los intangibles, y proporciona una medida integral del impacto económico de la salud que puede orientar las decisiones de políticas.

Modelos de crecimiento basados en la regresión¹²⁷

133. Los modelos de crecimiento basados en la regresión son modelos econométricos que parten del análisis estadístico de los datos para probar las relaciones entre variables. Estudian cómo afectan los problemas de salud (como las enfermedades relacionadas con el tabaquismo) al crecimiento económico de un país. Utilizan estadísticas para vincular factores como las tasas de enfermedad con los cambios en el producto interno bruto, mostrando de qué manera los trabajadores enfermos podrían reducir la productividad.¹²⁸ Por ejemplo, un aumento del 10 % en el cáncer de pulmón podría correlacionarse con una caída del 0,5 % en el producto interno bruto. Estos enfoques basados en la regresión permiten cuantificar los efectos para la salud del tabaquismo a fin de orientar las decisiones de políticas y evaluar la eficacia de los programas.

Modelos de equilibrio general computable¹²⁹

134. Los modelos de equilibrio general computable son simulaciones macroeconómicas que evalúan las interacciones entre todos los sectores económicos y ofrecen una manera de analizar el impacto económico del tabaquismo, en particular en el producto interno bruto, el empleo, la productividad laboral y las pérdidas relacionadas con la mortalidad. Estos modelos simulan cómo afecta una política de salud (por ejemplo, los impuestos al tabaco) a toda la economía, incluidos los empleos, los precios y los presupuestos públicos. Organizaciones como la Comisión Europea, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y organismos gubernamentales utilizan ampliamente estos modelos para evaluar los posibles efectos de las decisiones en materia de políticas antes de su aplicación.

Modelos de simulación dinámica¹³⁰

135. Los modelos de simulación dinámica son simulaciones macroeconómicas que proyectan tendencias económicas y demográficas a gran escala y a largo plazo. Predicen las consecuencias a largo plazo de las tendencias de salud, como las tasas de tabaquismo en 50 años, y hacen un seguimiento de la propagación de las enfermedades, el envejecimiento de la población y la

¹²⁷ Wacker KM, Beyer RCM, Moller LC. [Leveraging growth regressions for country analysis](#). Policy Research Working Paper; 10751. Washington, DC: World Bank; 2024 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹²⁸ Nargis N, Hussain AKMG, Asare S, Xue Z, Majmundar A, Bandi P et al. [Economic loss attributable to cigarette smoking in the USA: an economic modelling study](#). Lancet Public Health. 2022;7(10):e834–43 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹²⁹ Cicowiez M, Cruces G, Falcone G, Puig J. [On the impacts of higher tobacco taxes in Argentina: a computable general equilibrium approach](#). Tob Control. 2024;33(Suppl 2):s115–21 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³⁰ Vugrin ED, Rostron BL, Verzi SJ, Brodsky NS, Brown TJ, Choiniere CJ et al. [Modeling the potential effects of new tobacco products and policies: a dynamic population model for multiple product use and harm](#). PLoS One. 2015;10(3): e0121008 (consultado el 1 de junio de 2025).

acumulación de los costos. Estos modelos, por ejemplo, podrían pronosticar un aumento de las facturas de atención de salud a medida que los fumadores desarrollan enfermedades crónicas.

Evaluación de las metodologías principales

136. De la descripción anterior se desprende que las metodologías existentes se utilizan con distintos fines y emplean conceptos y datos que difieren mucho entre sí. Todas las metodologías descritas están basadas en la evidencia científica. Sin embargo, a la hora de considerar su idoneidad, hay que tener en cuenta que están concebidas para fines y objetivos concretos, ya que la elección del marco de modelización se rige por la pregunta que se hace.¹³¹ En consecuencia, el Grupo de Expertos evaluó las metodologías con arreglo a su mandato en el contexto del artículo 19, relativo a la responsabilidad civil.

137. La atención se centró en evaluar las metodologías en función de sus finalidades, fortalezas y limitaciones, y en determinar si todos esos componentes siguen siendo pertinentes y válidos en un contexto legal en el que el reembolso de costos se reclama a través de la responsabilidad civil. Lo que en ocasiones se identifica como una debilidad en una metodología podría convertirse —en un contexto jurídico— en una fortaleza, y viceversa. Por ejemplo, la crítica que se hace a algunas metodologías es que no abarcan todos los costos directos e indirectos debidos al consumo de tabaco, porque no cuantifican costos intangibles como el dolor y el sufrimiento o los efectos en el bienestar y el tiempo libre.¹³² Otras metodologías se consideran más exhaustivas y precisas a la hora de abarcar los posibles costos, tangibles e intangibles, del consumo de tabaco.¹³³ Estas metodologías buscan, desde distintos puntos de vista, abordar los costos directos e indirectos del tabaco, si bien parece imposible ocuparse de todos los daños que causa su consumo.

138. Además, el uso de este tipo de evidencia en los tribunales debe reconocer que la mayoría de las acciones de responsabilidad civil que se han interpuesto hasta la fecha en distintos lugares del mundo se han centrado en los costos financieros para la atención de salud. En consecuencia, los modelos epidemiológicos para establecer la relación de causalidad, así como la evidencia estadística que cuantifica los costos conexos, deben estar en consonancia con las reglas de responsabilidad que especifican qué categorías de pérdidas son recuperables y quién puede recuperarlas.^{134,135} Por lo tanto, a pesar del considerable número de estudios que evalúan los costos del tabaquismo para la atención de salud en las poblaciones, parece haber pocos estudios con metodologías concebidas con la finalidad específica de establecer la relación de causalidad en las acciones de responsabilidad civil, donde un estudio que proporcione una estimación completa pero delimitada de la carga macroeconómica de la enfermedad podría constituir el enfoque más favorable.

¹³¹ [WHO guide to identifying the economic consequences of disease and injury](#). Geneva: World Health Organization; 2009:17 («Uno de los primeros principios de cualquier estudio de costos es definir el punto de vista del análisis, porque la forma en que deben cuantificarse los costos depende fundamentalmente del motivo para cuantificarlos, es decir, de la pregunta que se hace») (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³² [Economics of tobacco toolkit: assessment of the economic costs of smoking](#). Geneva: World Health Organization; 2011:13 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³³ [WHO guide to identifying the economic consequences of disease and injury](#). Geneva: World Health Organization; 2009:96 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³⁴ Wright R. [Causation in tort law](#). California Law Review. 1985;73(6):1735 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³⁵ Parascandola M, Weed DL. [Causation in epidemiology](#). *J Epidemiol Community Health*. 2001;55:905–12 (consultado el 1 de junio de 2025).

Rechazo por parte de los tribunales de los argumentos de la industria tabacalera contra las estimaciones de los costos en materia de atención de salud

139. La industria tabacalera ha criticado sistemáticamente todas las metodologías utilizadas en contextos judiciales para estimar los costos en materia de atención de salud derivados del consumo de tabaco, cuestionando en primer lugar la relación de causalidad con el argumento de que los estudios epidemiológicos no se basan en ensayos aleatorizados, sino en datos observacionales, y no establecen un vínculo definitivo entre el tabaquismo y enfermedades concretas porque ignoran factores de confusión como el consumo de alcohol o la genética. La industria tabacalera ha impugnado los enfoques de datos agregados (como los modelos del costo de la enfermedad, que utilizan la fracción atribuible al tabaquismo), pues asegura que carecen de especificidad a nivel individual y exageran los costos ya que no aíslan la contribución única del tabaco. Además, la industria tabacalera ha recurrido a menudo al argumento según el cual los fallecimientos conllevan una serie de beneficios,¹³⁶ es decir, que el fallecimiento prematuro de fumadores reduce los costos a largo plazo que suponen las pensiones y los costos sociales y de salud de las personas mayores. Además, ha criticado distintos modelos económicos, que califica de «cajas negras» demasiado complejas y propensas a la manipulación.

140. Los tribunales han desestimado sistemáticamente los recursos de la industria tabacalera contra las metodologías de recuperación de costos en concepto de atención de salud dando prioridad a la validez científica, los principios éticos y la practicidad jurídica.¹³⁷ Los argumentos de la industria tabacalera que cuestionan la relación de causalidad, como las aseveraciones de que los estudios epidemiológicos observacionales no pueden establecer un vínculo definitivo entre el tabaquismo y enfermedades concretas o que es imposible establecer una relación de causalidad desde el punto de vista jurídico a partir de los datos epidemiológicos y estadísticos, suelen rechazarse sobre la base del consenso científico establecido.

141. Los jueces reconocen que la evidencia a nivel poblacional, como la fracción atribuible al tabaquismo obtenida en los estudios de cohortes, es fiable y basta para demostrar la relación de causalidad en la responsabilidad a gran escala, como quedó de manifiesto en casos como *Blue Cross and Blue Shield of New Jersey c. Philip Morris, Inc., et. al. (2000–2001)*¹³⁸ y *British Columbia c. Imperial Tobacco Canada, Ltd. (2005)*.¹³⁹ Los tribunales también rechazan categóricamente el argumento de la industria tabacalera de los beneficios asociados a los fallecimientos (es decir, que la muerte prematura de fumadores reduce los costos relacionados con el pago de pensiones o en

¹³⁶ Una afirmación según la cual, si bien los fumadores incurren en costos en concepto de atención de salud, su muerte prematura también genera un ahorro para la sociedad, ya que reduce los pagos en concepto de pensiones y los gastos de atención a largo plazo. Véase Zeger SL, Wyant T, Miller LS, Samet J. [Statistical testimony on damages in Minnesota v. Tobacco Industry](#). En: Gastwirth JL, editor. *Statistical science in the courtroom. Statistics for Social Science and Public Policy*. New York, NY: Springer; 2000 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³⁷ Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). *Tob Control*. 2006;15(Suppl 4):iv77–83; Zeger SL, Wyant T, Miller LS, Samet J. [Statistical testimony on damages in Minnesota v. Tobacco Industry](#). En: Gastwirth JL, editor. *Statistical science in the courtroom. Statistics for Social Science and Public Policy*. New York, NY: Springer; 2000 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³⁸ [Blue Cross & Blue Shield of New Jersey, Inc. v. Philip Morris, Inc., 178 F. Supp. 2d 198, 208 \(E.D.N.Y. 2001\)](#) (en la que se afirma que «las pruebas estadísticas, combinadas con otro tipo de evidencia, son un enfoque probatorio necesario y pragmático para este caso y para otros casos de responsabilidad civil a gran escala. Se trata de un enfoque coherente con los derechos constitucionales de los demandados y suficiente desde un punto de vista jurídico para respaldar las reclamaciones del demandante formuladas con arreglo a la legislación estatal») (consultado el 1 de junio de 2025).

¹³⁹ [British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.](#) 2005 SCC 49 (consultado el 1 de junio de 2025).

materia de salud), pues lo consideran éticamente indefendible, y hacen hincapié en que la vida humana no puede monetizarse como si de una medida de ahorro de costos se tratara.¹⁴⁰ Los tribunales desestiman los recursos contra los modelos de datos agregados, por ejemplo, las afirmaciones de que los costos están sobreestimados o de que las metodologías de «caja negra» son poco fiables, pues reconocen la validez científica y jurídica de utilizar «aproximaciones razonables» en casos a gran escala, en los que el seguimiento de los fumadores individuales se considera poco práctico, desproporcionado y, a veces, poco fiable.¹⁴¹

142. Las decisiones judiciales también han desestimado las afirmaciones de la industria tabacalera sobre los beneficios económicos del tabaco (como el hecho de que el gasto en atención de salud impulsa el producto interno bruto) al hacer hincapié en los costos de oportunidad: los recursos que se desvían para tratar enfermedades prevenibles podrían financiar inversiones productivas, como la educación. Una característica de estas decisiones es el reconocimiento del valor de las metodologías revisadas por homólogos, la adhesión a la ética de la salud pública y la necesidad práctica de acumular evidencia en las demandas colectivas. Al defender unos modelos epidemiológicos y econométricos rigurosos, desestimando al mismo tiempo las críticas de las empresas tabacaleras demandadas por considerarlas científica y moralmente defectuosas, los tribunales han contribuido a garantizar que las demandas para la recuperación de los costos en concepto de atención de salud relacionados con el tabaco se alineen con el bienestar social y los estándares legales.¹⁴²

El enfoque metodológico del costo de la enfermedad como una manera directa de cuantificar los costos en concepto de atención de salud en los litigios para la recuperación de estos costos

143. Después de evaluar todas las metodologías principales, el Grupo de Expertos consideró que la metodología del costo de la enfermedad, a partir de un marco epidemiológico y de un enfoque basado en la prevalencia, era un enfoque adecuado para cuantificar los daños en los litigios relativos a la recuperación de los costos en concepto de atención de salud, especialmente si el objetivo que se perseguía era compensar los costos directos. Esta metodología utiliza el marco epidemiológico y el análisis basado en la prevalencia para estimar los costos en concepto de atención de salud relacionados con el consumo de tabaco al determinar la proporción de enfermedades —y sus gastos conexos— causados por el tabaquismo, proporcionando así una manera directa, gradual y transparente de cuantificar los daños en un formato adecuado para un contexto jurídico.

144. Al aplicar dicha metodología, los investigadores determinan en primer lugar qué enfermedades se ha demostrado científicamente que se deben al tabaquismo, sobre la base de decenios de estudios epidemiológicos. A continuación, se calcula la fracción atribuible al tabaquismo para encontrar el porcentaje de los costos totales de una enfermedad atribuible al tabaquismo. Posteriormente, el enfoque de prevalencia aplica esta fracción atribuible al

¹⁴⁰ Zeger SL, Wyant T, Miller LS, Samet J. [Statistical testimony on damages in Minnesota v. Tobacco Industry](#). En: Gastwirth JL, editor. *Statistical science in the courtroom. Statistics for Social Science and Public Policy*. New York, NY: Springer; 2000 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁴¹ Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). *Tob Control*. 2006;15(Suppl 4):iv77–83 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁴² Max W, Tsoukalas T. [Economics on trial: the use and abuse of economic methods in third party tobacco litigation](#). *Tob Control*. 2006;15(Suppl 4):iv77–83; Jung M. [A legal and epidemiological consideration of the causal relationship between tobacco and lung cancer](#). *Asian Pac J Cancer Prev*. 2021;22(9):2723–7 (consultado el 1 de junio de 2025).

tabaquismo a los costos anuales en materia de atención de salud para cada enfermedad relacionada con el tabaquismo, obtenida a partir de registros médicos y de otras formas de cuantificar los gastos en salud. Por ejemplo, si de acuerdo con la fracción atribuible al tabaquismo el 83 % de los costos relacionados con el cáncer de pulmón en esa población se deben al tabaquismo, y un país gasta USD 1000 millones al año en tratar el cáncer de pulmón, el tabaquismo representa, del total de esa cifra, USD 830 millones. Este proceso se repite con todas las enfermedades relacionadas con el tabaco evaluadas, y los resultados se suman para estimar la carga anual en materia de atención de salud debida al tabaquismo en el caso de esas enfermedades. A diferencia de los modelos a lo largo de la vida más complejos, el enfoque basado en la prevalencia se centra en los costos en que se ha incurrido en un solo año, y utiliza con ese fin datos a los que generalmente se puede acceder, como registros hospitalarios, gasto en medicamentos u otras fuentes válidas, que multiplica por el porcentaje de los costos causados por el consumo de tabaco.

145. La metodología para calcular el costo de la enfermedad a partir de estos parámetros está en consonancia con los estándares legales para demostrar de más de una manera la relación de causalidad desde un punto de vista jurídico. En primer lugar, establece la relación de causalidad en sentido general al demostrar el papel que se sabe desempeña el tabaquismo en el aumento del riesgo de enfermedad (por ejemplo, a través de valores de riesgo relativo que se pueden adaptar a partir de investigaciones realizadas en otros países o regiones),¹⁴³ y lo hace de una manera que se ha considerado valiosa en los litigios. Por ejemplo, los tribunales han aceptado esta evidencia a nivel poblacional, como se ha visto en casos como *Blue Cross and Blue Shield of New Jersey c. Philip Morris Inc., et. al.*, en el que se consideró que los modelos agregados de la fracción atribuible al tabaquismo constituían prueba suficiente.¹⁴⁴ Asimismo, algunas leyes provinciales del Canadá para la recuperación de los costos de salud permiten a las provincias utilizar modelos poblacionales que se sirven de estadísticas o datos epidemiológicos sin identificar a pacientes específicos, reconociendo el carácter poco práctico de la prueba a través de pacientes individuales en cada caso;¹⁴⁵ además, en la conciliación global recientemente aprobada por el Tribunal Superior de Justicia de Ontario se utilizaron modelos de fracciones atribuibles al tabaquismo.¹⁴⁶ En segundo lugar, presenta una vía causal clara que resulta comprensible para los jueces (y para los miembros del jurado, si procede), que pueden carecer de conocimientos especializados en datos epidemiológicos o estadística y deben entender de qué manera el consumo de tabaco conduce directamente a un aumento de los costos en concepto de atención de salud. En tercer lugar, su transparencia garantiza la posibilidad de replicar esta metodología y su credibilidad científica, ya

¹⁴³ Sharma R, Rakshit B. [Global burden of cancers attributable to tobacco smoking, 1990–2019: an ecological study](#). EPMA J. 2022; 14(1):167–82 (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁴⁴ [Blue Cross and Blue Shield of New Jersey, Inc. v. Philip Morris, Inc., 178 F. Supp.](#) 2d 198, 208 (E.D.N.Y. 2001) (consultado el 1 de junio de 2025).

¹⁴⁵ Chapter [R-2.2.0.0.1 - Tobacco-related Damages and Health Care Costs Recovery Act](#) (consultado el 2 de junio de 2025). («En el marco de una demanda colectiva, la prueba de la relación de causalidad entre los hechos alegados, en particular entre el acto lesivo o el incumplimiento cometido por la parte demandada y los gastos en concepto de atención de salud cuya recuperación se solicita, o entre la exposición a un producto de tabaco y la enfermedad o el deterioro general de la salud de los destinatarios de dicha atención de salud, podrá establecerse únicamente sobre la base de información estadística o de información derivada de estudios epidemiológicos, sociológicos o de cualquier otro estudio pertinente, así como de información obtenida a partir de un muestreo. Lo mismo se aplica a la prueba de los gastos de atención de salud cuya recuperación se solicita con dicha demanda».)

¹⁴⁶ [First amended and restated court-appointed mediator’s and monitor’s CCAA Plan Of Compromise And Arrangement](#), Schedule “G” (consultado el 2 de junio de 2025).

que se basa en datos epidemiológicos revisados por homólogos y estimaciones públicamente disponibles del gasto en salud.

146. La simplicidad, objetividad y alineación del método con la investigación en salud pública hacen que esta metodología esté fácilmente en consonancia con la idea general de relación de causalidad desde un punto de vista jurídico para cuantificar, en un contexto legal, los gastos en atención de salud relacionados con el consumo de tabaco. Esta metodología podría aplicarse, en función del sistema jurídico, promulgando legislación específica o interpretando de manera favorable los entendimientos sobre la relación de causalidad desde un punto de vista general.

147. Esto no significa que, al aplicar el artículo 19, haya que pasar por alto otras metodologías establecidas o que cualquier metodología pueda considerarse inadecuada para su uso en litigios relacionados con el tabaco. A pesar de ser una metodología sencilla, fácilmente comprensible y basada en datos, el enfoque del costo de la enfermedad podría subestimar otros aspectos de la recuperación de los costos en concepto de atención de salud, por ejemplo gastos intangibles como el dolor y el sufrimiento. Además, cuando el litigio no se limita a la atención de salud (como los costos de los incendios causados por los cigarrillos o la limpieza ambiental), este enfoque podría subestimar los cálculos de las indemnizaciones. Como se ha señalado anteriormente, para elegir la metodología adecuada hay que tener en cuenta la medida del interés y la finalidad del litigio. Si el objetivo que se persigue es abarcar otros costos no evaluados por el enfoque del costo de la enfermedad, habría que considerar otras metodologías, y tener en cuenta consideraciones relativas a su aceptación por el sistema jurídico en cuanto que medida válida de la relación de causalidad desde un punto de vista jurídico.

Conclusiones sobre las metodologías

148. El CMCT de la OMS se forjó sobre la base de un consenso científico acerca de los daños del tabaco, y ese consenso se logra mediante datos epidemiológicos y estadísticas. Por lo tanto, ese consenso está anclado en un enfoque colectivo, y es importante concluir que es del todo apropiado utilizar la evidencia estadística para establecer, desde un punto de vista jurídico, la relación de causalidad en los procedimientos para la recuperación de los costos en concepto de atención de salud. El uso de los datos epidemiológicos y las estadísticas en estos procedimientos no solo es compatible con el artículo 19, sino que también representa la mejor evidencia que puede aportar la ciencia sobre las pérdidas y los daños provocados por el consumo de tabaco.

149. En lo que respecta al posible desarrollo de una metodología, la conclusión es que existen métodos para cuantificar de distintas maneras los gastos en atención de salud derivados del consumo de tabaco, a partir de distintas fuentes de datos y con objetivos diversos. Además, estas metodologías reflejan décadas de razonamiento científico, examen por homólogos y crítica, y han sido aceptadas como el mejor razonamiento científico disponible para evaluar los gastos en atención de salud debidos al consumo de tabaco.

150. Es aconsejable elegir y adaptar cuidadosamente dichas metodologías para su uso en acciones de responsabilidad civil. Este Grupo de Expertos concluye que existen métodos establecidos que las partes pueden adoptar, en función del objetivo de la demanda y de la disponibilidad de datos. La metodología del costo de la enfermedad, que utiliza un método basado en datos epidemiológicos y un enfoque basado en la prevalencia, es un camino fácil para obtener evidencia sólida que puede usarse en el contexto de la responsabilidad civil, ya que es la metodología más directa, asentada y utilizada para evaluar los costos en concepto de atención de salud debidos al tabaco y, pese a que es un método menos exhaustivo que otros, constituye el camino más claro para la valoración

judicial. Se trata de una metodología más bien transparente que mejora la capacidad de persuadir a los responsables de la toma de decisiones que no tienen la consideración de expertos, garantizando que el argumento siga siendo accesible y convincente. En consecuencia, esta metodología es científicamente sólida y los tribunales podrían aceptarla y utilizarla al evaluar las demandas colectivas relacionadas con los gastos en atención de salud debidos al consumo de tabaco.

151. También podrían utilizarse otras metodologías, como los modelos econométricos (el enfoque de la disposición a pagar y los modelos de crecimiento basados en la regresión) y las simulaciones macroeconómicas (modelos de equilibrio general computable y modelos de simulación dinámica), cuando sea viable y en situaciones en las que se desee efectuar una evaluación más exhaustiva de los gastos en atención de salud debidos al consumo de tabaco, teniendo en cuenta que los sistemas jurídicos deben ser capaces de comprender las metodologías, y que para establecer jurídicamente la relación de causalidad es necesario demostrar un daño claramente delimitado y la existencia, de manera clara y coherente, de una relación de causalidad. Por lo tanto, se aconseja que, antes de utilizar modelos econométricos y simulaciones macroeconómicas, se evalúe previamente el sistema jurídico para analizar de qué manera podrían prepararse las demandas, qué daños podrían reclamarse y de qué manera podría utilizarse en las demandas la evidencia epidemiológica, econométrica y estadística obtenida gracias a esas metodologías.

Recomendaciones para la aplicación del artículo 19

152. Las recomendaciones que se presentan a continuación se han formulado para ayudar a las Partes a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 19. En la lista de recomendaciones se destacan las medidas legislativas que las Partes pueden considerar la posibilidad de adoptar para abordar la cuestión de la responsabilidad civil y penal, incluida la compensación, cuando proceda, por los daños causados por el tabaco. Esto incluye facilitar los procedimientos legales penales y civiles, pero también los procedimientos administrativos para la determinación de la responsabilidad, cuando proceda. También se formulan recomendaciones sobre la manera como las Partes pueden cooperar en la aplicación del artículo 19 y prestarse asistencia mutua en relación con los procedimientos judiciales. Estas recomendaciones tienen en cuenta todas las prácticas, incluidas las novedades pertinentes en los foros internacionales relevantes, que se presentan en este informe y en informes del Grupo de Expertos anterior (FCTC/COP/6/8 (anexo 3) y FCTC/COP/7/13).

153. No todas las recomendaciones serán adecuadas para todos los países. Las Partes deberían evaluar estas recomendaciones a la luz de su legislación y su sistema jurídico vigente, y de su experiencia hasta la fecha a la hora de determinar la responsabilidad y obtener compensación por los daños causados por el tabaco.

Principios generales

154. Esas consideraciones se rigen por los principios siguientes:

- a) Las acciones relacionadas con la responsabilidad por los daños causados por el tabaco son una parte importante del control integral del tabaco. La compensación no debería ser un obstáculo para reducir los daños causados por el tabaco y no debería prejuzgar la capacidad de los países de ingreso bajo y mediano para obtener compensación por los daños causados por el tabaco.

- b) Las reformas relativas a la responsabilidad civil deberían facilitar el acceso efectivo a la justicia por los daños causados por el tabaco.
- c) Las reformas relativas a la responsabilidad penal deberían basarse en la necesidad de aplicar de manera efectiva todas las leyes de control del tabaco o las leyes generales aplicables a la producción, fabricación, comercialización, suministro y eliminación de los productos de tabaco, a fin de prevenir futuras violaciones.
- d) Cualquier interacción entre las Partes y la industria tabacalera en el contexto de un procedimiento civil o penal o un procedimiento administrativo para determinar la responsabilidad debería ser compatible con el artículo 5.3 y las Directrices para su aplicación.
- e) La cooperación y el intercambio de información entre las Partes es una cuestión necesaria para garantizar una transferencia eficaz de información y para velar por que la industria tabacalera no pueda explotar los límites jurisdiccionales para eludir la responsabilidad.

Recomendaciones relacionadas con las acciones de responsabilidad

155. Teniendo en cuenta estos principios, el Grupo de Expertos recomienda la siguiente lista de opciones en lo que respecta a la responsabilidad civil y penal y a las medidas administrativas para determinar la responsabilidad. Las Partes deberían considerar la posibilidad de adoptar leyes u otras medidas que garanticen lo siguiente:

- i) El conjunto del gobierno, incluidos los jueces y fiscales, conoce el CMCT de la OMS y las obligaciones dimanantes de los artículos 5.3 y 19, así como las recomendaciones que figuran en las *Directrices para la aplicación del artículo 5.3*, en particular el aumento de la capacidad y los recursos de los ministerios gubernamentales pertinentes para abordar de manera proactiva la responsabilidad de la industria tabacalera.
- ii) Una posibilidad para cualquier acción de responsabilidad civil contra la industria tabacalera relacionada con los daños causados por el tabaco son las demandas colectivas.
- iii) Existe un fundamento singular que faculta a los proveedores de atención de salud a recuperar los costos de atención médica atribuibles a los perjuicios cometidos por la industria tabacalera, con independencia de cuándo se cometieron.
- iv) La relación de causalidad en las acciones de responsabilidad civil relacionadas con los daños causados por el tabaco solamente puede establecerse mediante evidencia basada en datos epidemiológicos, en estadísticas o en otras pruebas sociológicas.
- v) En cualquier acción de responsabilidad civil relacionada con los daños causados por el tabaco puede recurrirse a la divulgación de pruebas contra la industria tabacalera.
- vi) En cualquier acción de responsabilidad civil contra la industria tabacalera relacionada con los daños causados por el tabaco, corresponde a la industria probar: *a)* que cumplió con toda la legislación civil pertinente; *b)* que toda violación de esas leyes no fue la causa de las lesiones o las pérdidas a que se refiere el demandante; o *a)* y *b)* cuando corresponda.
- vii) La legislación sobre el control del tabaco o la legislación general aplicable a la producción, fabricación, comercialización, suministro y eliminación de productos de tabaco imponen la responsabilidad objetiva, cuando corresponda.

- viii) En las acciones de responsabilidad civil, reconocer de manera voluntaria el riesgo no es un argumento de defensa que pueda esgrimirse durante el periodo de tiempo previo al reconocimiento público y claro por parte del demandado de los daños causados por el tabaco.
- ix) Se suprimen o pueden prorrogarse los plazos para que las víctimas de los daños causados por el tabaco interpongan acciones de responsabilidad civil.
- x) Los demandantes en una acción de responsabilidad civil pueden basarse en las pruebas presentadas y en las conclusiones formuladas en otras acciones de responsabilidad civil, y los tribunales pueden tomar nota de las conclusiones en lo que respecta a la responsabilidad de la industria tabacalera en otras jurisdicciones.
- xi) Las acciones de responsabilidad civil contra la industria tabacalera por los daños causados por el tabaco pueden financiarse a través de honorarios de «contingencia» o «éxito». Se suprime toda obligación en concepto de costas para los demandantes.
- xii) Los tribunales deben aprobar cualquier conciliación en el caso de una demanda colectiva o un litigio para la recuperación de los costos en concepto de atención de salud relacionados con los daños causados por el tabaco. Al promover esta recomendación, las Partes deberían velar por que los tribunales estén convencidos de que la conciliación es justa y razonable y no será un obstáculo para iniciativas adicionales de prevención o reducción del consumo de tabaco, la adicción a la nicotina y la exposición al humo de tabaco. Además, las organizaciones de la sociedad civil que no estén afiliadas directa o indirectamente a la industria tabacalera o que trabajen para promover sus intereses deberían estar autorizadas a declarar ante el tribunal sobre si consideran que una conciliación cumple estos criterios, a reserva de la discreción del tribunal.
- xiii) Cuando se permita a la industria tabacalera acogerse a un procedimiento de insolvencia, el tribunal estará facultado para velar por que cualquier plan de acuerdo sea compatible con los objetivos de salud pública —en particular la prevención o reducción del consumo de tabaco, la adicción a la nicotina y la exposición al humo de tabaco— y podrá imponer reparaciones no monetarias que sean coherentes con estos objetivos.
- xiv) La destrucción de documentos con el fin de evitar su divulgación en futuros litigios es un delito penal. Además, las Partes deberían velar por que toda persona cuya demanda civil se vea afectada por la destrucción de tales pruebas tenga derecho a ser compensada por la persona responsable de la destrucción, si así se determina con arreglo al nivel de prueba exigido en la legislación civil.
- xv) Las multas en concepto de responsabilidad por infringir la legislación en materia de control del tabaco son un medio efectivo de disuasión ya que se adoptan una serie de sanciones penales proporcionales a la gravedad de la infracción y al grado de responsabilidad del infractor, incluidas unas sanciones mayores en el caso de infractores reincidentes. Cuando proceda, las Partes deberían velar por que aquí se incluyan multas proporcionales al volumen anual de negocios del demandado en concepto de producción, fabricación, comercialización, suministro o eliminación de productos de tabaco.
- xvi) Cuando se determine que las empresas son penalmente responsables por violaciones de la legislación sobre control del tabaco, los directores serán personalmente responsables de las infracciones si se determinara que estas fueron intencionadas o se debieron a una imprudencia o a una negligencia. Esta recomendación no impide

- declarar a una persona directamente responsable de infringir la legislación sobre control del tabaco.
- xvii) Las organizaciones de la sociedad civil calificadas que no estén directa o indirectamente afiliadas a la industria tabacalera o las que trabajen para promover los intereses de esta industria están facultadas para perseguir las violaciones de la legislación sobre control del tabaco o de las leyes generales aplicables a la fabricación, comercialización y suministro de productos de tabaco, y un porcentaje de cualquier multa penal que se imponga debería abonarse a la organización de la sociedad civil que presentó la acusación. Las Partes también deberían velar por que esas organizaciones de la sociedad civil cuenten con fondos garantizados que les permitan emprender acciones legales para hacer cumplir las medidas sobre control del tabaco.
 - xviii) Se establecen protecciones efectivas para los denunciantes de irregularidades que divulguen prácticas de la industria tabacalera relacionadas con el daño causado por el tabaco, así como para las víctimas de la intimidación de la industria tabacalera.
 - xix) De conformidad con lo estipulado en la legislación, los organismos y tribunales administrativos, incluidos los tribunales existentes, están autorizados para establecer la responsabilidad por los daños causados por el tabaco cuando proceda, y la responsabilidad así establecida está sujeta a apelación, dentro de unos límites.
 - xx) Existen procedimientos normalizados para responder a las solicitudes de presentación de documentos y de pruebas en procedimientos en otras jurisdicciones relacionados con los daños causados por el tabaco.
 - xxi) Las normas jurisdiccionales permiten a los demandantes iniciar acciones contra las personas que se dedican a la producción, fabricación, comercialización, suministro y eliminación de productos de tabaco en el lugar de residencia del demandado o en el lugar en que el demandante haya sufrido daños causados por el tabaco.
 - xxii) Existen procedimientos para ejecutar de manera eficaz las sentencias de tribunales fuera de su jurisdicción en casos relacionados con los daños causados por el tabaco.
 - xxiii) Las resoluciones de embargo, también conocidas como resoluciones de conservación de activos y que impiden la desaparición de los activos que podrían utilizarse para responder por la responsabilidad establecida, son una posibilidad general contra las personas involucradas en la producción, fabricación, comercialización, suministro y eliminación de productos de tabaco.
 - xxiv) Las leyes contra el soborno son de aplicación extraterritorial, por lo que se aplican a todas las acciones de las personas involucradas en la producción, fabricación, comercialización, suministro y eliminación de productos de tabaco.

Recomendaciones relacionadas con el intercambio de información y la supervisión

- xxv) Los informes que la industria tabacalera debe presentar a la autoridad gubernamental correspondiente incluyen información sobre el registro de entidades mercantiles; la producción, fabricación, suministro y eliminación de tabaco; la cuota de mercado; los ingresos; las sanciones contra la entidad; cuando la ley lo permita, los gastos dedicados a la comercialización, las iniciativas de responsabilidad social empresarial, las actividades de cabildeo, las contribuciones a partidos políticos; las fusiones y adquisiciones; y la jurisprudencia pertinente, incluidos los resultados de las acciones de responsabilidad (como medidas cautelares, compensación o sanciones, tanto ordenadas como acordadas) y los acontecimientos pertinentes en los foros internacionales.

- xxvi) La información recopilada a partir de los informes presentados por la industria tabacalera en la recomendación xxv y/o con el apoyo de la sociedad civil se comparte sistemáticamente entre las Partes.

Recomendaciones relacionadas con las metodologías para estimar los gastos en atención de salud causados por el consumo de tabaco

- xxvii) Se destinan fondos para la realización de estudios epidemiológicos y estadísticos, que pueden utilizarse en litigios para la recuperación de los costos en concepto de atención de salud.
- xxviii) Se alienta el uso de datos de otros países y regiones, al tiempo que se introducen los ajustes necesarios cuando las Partes no puedan producir sus propios datos, incluidas estimaciones sobre los riesgos relativos y los costos en concepto de atención de salud.
- xxix) Se alienta a los jueces y a los profesionales del derecho a que comprendan los datos epidemiológicos, las estadísticas y los estudios sobre la relación de causalidad relativos a estas disciplinas científicas dado que representan la mejor evidencia que puede proporcionar la ciencia sobre las pérdidas y los daños causados por el consumo de tabaco, y son evidencia fiable para establecer la responsabilidad civil.
- xxx) Las partes comparten información y cooperan en asuntos relacionados con los datos epidemiológicos y las estadísticas para fomentar la recopilación de datos y la producción de conocimientos sobre la evidencia científica para su uso en las acciones de responsabilidad civil.

Intervención de la Conferencia de las Partes

156. Se invita a la COP a que tome nota del informe del Grupo de Expertos y considere la posibilidad de adoptar el proyecto de decisión que figura en el anexo 2 del presente informe.

Anexo 1

Lista no exhaustiva de los recursos existentes sobre el artículo 19 anotados

- a) El **Conjunto de herramientas para la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre responsabilidad civil**¹ constituye una guía paso a paso para las Partes sobre cómo elaborar, implementar y hacer cumplir las medidas de responsabilidad civil contra la industria tabacalera. Incluye recursos para ayudar a los responsables de la formulación de políticas y a los profesionales del derecho a exigir a la industria tabacalera que rinda cuentas por los daños causados por sus productos. Es particularmente útil para las jurisdicciones que tratan de fortalecer su marco jurídico en virtud del artículo 19 y demandar a la industria tabacalera. El Conjunto de herramientas sobre responsabilidad civil está disponible en línea en los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas.
- b) La **Base de Datos de Expertos sobre el Artículo 19**,² de cuyo mantenimiento se encarga la Secretaría del Convenio, es una base de datos de expertos e instituciones para la aplicación del artículo 19 (responsabilidad) del CMCT de la OMS, de conformidad con lo dispuesto en la decisión FCTC/COP7(11).³ Permite acceder a expertos e instituciones que pueden facilitar a las Partes que lo soliciten asistencia técnica en lo tocante a la responsabilidad de la industria tabacalera. Las Partes pueden usar este recurso para entrar en contacto con profesionales del derecho y académicos con experiencia en la elaboración y ejecución de estrategias en materia de responsabilidad. Facilita apoyo técnico y creación de capacidad a las Partes que aplican el artículo 19.
- c) El **Centro de Intercambio de Conocimientos del CMCT de la OMS sobre Recursos Jurídicos – McCabe Centre for Law and Cancer**⁴ proporciona recursos sobre derecho mercantil, derecho en materia de inversiones e información a nivel nacional sobre los recursos jurídicos para la aplicación del CMCT de la OMS en los tribunales nacionales y regionales. Dota a las Partes de herramientas para anticipar y contrarrestar los recursos jurídicos de la industria tabacalera al aplicar medidas de responsabilidad, garantizando una defensa sólida de las políticas nacionales sobre control del tabaco. La Secretaría del Convenio sigue prestando apoyo al Centro de Intercambio de Conocimientos del CMCT de la OMS sobre Recursos Jurídicos en la tarea de mantener su sitio web, que periódicamente actualiza la información acerca de los recursos jurídicos sobre la aplicación del CMCT de la OMS en relación con el derecho mercantil y en materia de inversiones y en los tribunales nacionales y regionales, de conformidad con la decisión CMCT/COP6(18).⁵

¹ [WHO FCTC Article 19 Civil Liability Toolkit](#) (consultado el 27 de mayo de 2025).

² [Article 19 Expert Database](#) (consultado el 27 de mayo de 2025).

³ En su decisión FCTC/COP7(11), recordada además en la decisión FCTC/COP8(18), la COP pidió a la Secretaría del Convenio que, de conformidad con su mandato descrito en la decisión FCTC/COP6(7), desarrollara una base de datos de expertos e instituciones que facilitara a las Partes que lo solicitaran asistencia técnica en lo relativo a la responsabilidad de la industria tabacalera, creara una plataforma digital para la cooperación internacional y pusiera a disposición y actualizara periódicamente los recursos conexos.

⁴ [WHO FCTC Knowledge Hub on Legal Challenges](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

⁵ En su decisión FCTC/COP6(18), la COP pidió a la Secretaría del Convenio que, en coordinación con la Secretaría de la OMS y los centros de conocimientos pertinentes, siga facilitando el intercambio de información y la cooperación entre las Partes en relación con los recursos jurídicos interpuestos ante tribunales nacionales o a través de mecanismos de solución de controversias internacionales contra sus medidas de control del tabaco.

d) El **Centro de Intercambio de Conocimientos sobre el artículo 5.3 del CMCT de la OMS: Universidad Thammasat y Universidad Mahidol**⁶ se ocupa de la interferencia de la industria tabacalera y puede ayudar a las Partes a determinar, abordar y prevenir la interferencia de la industria que podría obstruir las iniciativas para aplicar el artículo 19. El Centro de Conocimientos proporciona estudios de casos y herramientas para fortalecer la gobernanza y reducir al mínimo los conflictos de intereses, incluida la base de datos sobre recursos relativos a la interferencia de la industria del tabaco (Resource Database Tobacco Industry Interference).⁷ Del mantenimiento de esta base de datos, creada en virtud de la decisión FCTC/COP8(18), se encarga el Centro de Intercambio de Conocimientos sobre el artículo 5.3, en colaboración con el Centro Mundial para la Buena Gobernanza en el Control del Tabaco, con el apoyo de la Secretaría del Convenio. La base de datos recopila la información disponible publicada por los gobiernos y los observadores, incluidos «documentos de posición, declaraciones, informes, correspondencia, actas de reuniones con representantes de la industria tabacalera, presentaciones sobre los ingredientes de los productos, contratos y acuerdos y demás documentos pertinentes, incluidos documentos de entidades que podrían considerarse como industria tabacalera y grupos que reciben financiación, como organizaciones y personas que trabajen para promover los intereses de la industria tabacalera».

e) **Truth Tobacco Industry Documents Library**⁸ contiene más de 14 millones de documentos internos de la industria tabacalera, con pruebas sobre sus prácticas nocivas, incluidas las estrategias de comercialización y la interferencia en las políticas de salud pública. Las Partes pueden utilizar estos documentos como prueba en un litigio para respaldar sus acciones de responsabilidad y reforzar los argumentos legales contra la industria. La biblioteca se creó para acoger los documentos institucionales internos, y en su momento secretos, de la industria tabacalera que se presentaron durante litigios en los Estados Unidos de América y que se publicaron en el marco de conciliaciones judiciales en ese país, así como para dar acceso a toda esa documentación.

f) **Tobacco Control Laws**⁹ ofrece acceso a leyes sobre control del tabaco de todo el mundo, así como a resúmenes, análisis y notas descriptivas sobre políticas con el objetivo de evaluar de qué manera las medidas de control del tabaco están en consonancia con el Convenio y con algunas de sus directrices. También permite acceder al texto íntegro y a resúmenes de decisiones en materia de control del tabaco dictadas en tribunales de todo el mundo. Las Partes pueden analizar los precedentes legales y las estrategias jurídicas que han tenido éxito a fin de orientar sus propios enfoques en relación con las medidas de responsabilidad en virtud del artículo 19, incluidas las consideraciones judiciales y legislativas. La administración del sitio web corre a cargo del Consorcio Internacional de Asistencia Letrada de la Campaign for Tobacco-Free Kids.

g) **Tobacco Tactics**¹⁰ contiene dictámenes y estudios académicos rigurosos en un formato accesible. En Tobacco Tactics se presentan, de manera detallada, temas clave en materia de control del tabaco, haciendo hincapié en la industria tabacalera mundial y en todos cuantos están relacionados o interactúan con ella. Desarrollada por el Grupo de Investigación sobre el Control del Tabaco de la Universidad de Bath, las Partes pueden utilizar esta plataforma para contrarrestar los

⁶ [WHO FCTC Knowledge Hub on Article 5.3](#) (consultado el 1 de junio de 2025).

⁷ [Resource Database on Tobacco Industry Interference](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

⁸ [Truth Tobacco Industry Documents](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

⁹ [Tobacco Control Laws](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

¹⁰ [Tobacco Tactics](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

argumentos y la información errónea de la industria al aplicar medidas de responsabilidad en virtud del artículo 19.

h) El **Centro Mundial para la Buena Gobernanza en el Control del Tabaco (GGTC)**¹¹ ofrece recursos técnicos y apoyo estratégico para ayudar a las Partes a aplicar el artículo 19 del CMCT de la OMS a fin de promover la responsabilidad de la industria tabacalera. Su conjunto de recursos sobre responsabilidad recopila materiales clave relativos a la aplicación del artículo 19, poniendo el acento en enfoques que van más allá de la litigación. El GGTC desarrolla herramientas para evaluar el impacto económico, ambiental y social de la industria, como la calculadora de costos ambientales (Environmental Cost Calculator), y agrupa a movimientos que piden hacer plenamente responsable a la industria tabacalera de los daños que provoca, como Global Youth Voices y Stop Tobacco Pollution Alliance. Asimismo, facilita la detección e identificación de los actores de la industria tabacalera, en particular a través de su labor en la base de datos de recursos mundiales del Centro de Intercambio de Conocimientos sobre el artículo 5.3, mientras que el Índice Mundial de Interferencia de la Industria Tabacalera hace un seguimiento sistemático de la respuesta de los gobiernos a las tácticas de la industria tabacalera.

i) **Stopping Tobacco Organizations and Products (STOP)**¹² es una red de organizaciones académicas y de salud pública que operan a nivel mundial como parte de la Iniciativa Bloomberg para Reducir el Consumo de Tabaco. STOP pone en contacto a expertos en todas las esferas del negocio de la industria tabacalera para revelar y contrarrestar los incansables esfuerzos de esta por vender productos dañinos y adictivos. La red monitorea y pone al descubierto las tácticas de la industria tabacalera para interferir con las políticas de salud pública. Las Partes pueden aprovechar las investigaciones y los análisis de STOP para reforzar los litigios que entablan y contrarrestar los argumentos de la industria al aplicar medidas de responsabilidad civil en virtud del artículo 19.

j) **Right to Health Policy Hub**¹³ ofrece argumentos jurídicos basados en los derechos humanos y documentos de órganos de tratados internacionales que apoyan las políticas de salud pública, incluido el control del tabaco. Las Partes pueden servirse de este centro para incorporar un marco de derechos humanos a la aplicación del artículo 19, fortaleciendo así sus argumentos jurídicos a fin de exigir responsabilidades a la industria tabacalera. Este recurso hace hincapié en las crecientes conexiones entre estas políticas de salud y las obligaciones en materia de derechos humanos, según se presentan en los documentos oficiales emitidos por los organismos de derechos humanos. De la administración del sitio web se encargan el Consorcio Internacional de Asistencia Letrada de la Campaign for Tobacco-Free Kids y el equipo jurídico de Global Health Advocacy Incubator.

k) **Tobacco and Human Rights Hub**¹⁴ proporciona recursos relacionados con herramientas de promoción que abordan la cuestión del control del tabaco a través de un enfoque basado en los derechos humanos, incluida información de organismos internacionales y regionales de derechos humanos, artículos académicos, litigios, informes de órganos de tratados y demás. Las Partes pueden utilizar este recurso para encontrar ejemplos de cómo incorporar la cuestión del tabaco en los informes sobre derechos humanos, plantillas para la presentación de informes y documentos que ilustren temas del ámbito del control del tabaco para los defensores de los derechos humanos

¹¹ [Global Center for Good Governance in Tobacco Control](#); véase también [How can the tobacco industry be held accountable?](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

¹² [STOP](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

¹³ [Right to Health Policy Hub](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

¹⁴ [Tobacco and Human Rights Hub](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

y temas relacionados con los derechos humanos para los defensores del control del tabaco. La administración del sitio web corre a cargo de Action on Smoking and Health.

l) **Make Big Tobacco Pay**¹⁵ ofrece herramientas, recursos técnicos y asesoramiento estratégico para abordar las tácticas de la industria que socavan las medidas de responsabilidad y otras iniciativas en la esfera del control del tabaco. La administración del sitio web corre a cargo de Corporate Accountability.

¹⁵ [Make Big Tobacco Pay](#) (consultado el 2 de junio de 2025).

Anexo 2

Proyecto de decisión: Aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre la responsabilidad

La Conferencia de las Partes (COP),

Reconociendo que las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, según determine cada Parte en su jurisdicción, son un aspecto importante del control total del tabaco;

Recordando a las Partes sus obligaciones en virtud del artículo 19 del CMCT de la OMS;

Recordando las decisiones FCTC/COP4(15), FCTC/COP5(9), FCTC/COP6(7), FCTC/COP7(11) y FCTC/COP10(13), relativas a la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS sobre la responsabilidad;

Recordando asimismo la decisión FCTC/COP8(18), en la que se alentaba a las Partes a promover la cooperación nacional e internacional para mejorar la aplicación del artículo 5.3 del CMCT de la OMS en relación con el artículo 19 del mismo Convenio;

Recordando además que, en su decisión FCTC/COP10(13), la COP restableció un grupo de expertos sobre responsabilidad, teniendo en cuenta la labor realizada por el grupo de expertos sobre responsabilidad establecido de conformidad con la decisión FCTC/COP5(9) y cuyo mandato se prorrogó en la decisión FCTC/COP6(7);

Acogiendo con beneplácito el informe que figura en el documento FCTC/COP/11/6 y tomando nota con satisfacción de los resultados de la labor del Grupo de Expertos sobre la Aplicación del Artículo 19 del CMCT de la OMS sobre la Responsabilidad,

1. PIDE a las Partes que tengan a bien:
 - a) aplicar las recomendaciones y opciones formuladas por el Grupo de Expertos en su informe que figura en el documento FCTC/COP/11/6, según proceda, a fin de fortalecer la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS;
 - b) utilizar los instrumentos y recursos de que disponen las Partes para fortalecer la aplicación del artículo 19, incluidos los que figuran en el anexo 1 del informe contenido en el documento FCTC/COP/11/6;
 - c) compartir información actualizada, incluidas la práctica, los desafíos, las enseñanzas extraídas y los conocimientos especializados relacionados con la aplicación del artículo 19, con las Partes y a través de la Secretaría del Convenio, utilizando, entre otras cosas, el sistema de presentación de informes del CMCT de la OMS y la base de datos de expertos e instituciones para la aplicación del artículo 19;
2. PIDE a la Secretaría del Convenio que tenga a bien:
 - a) difundir las conclusiones de la labor del Grupo de Expertos y seguir creando conciencia sobre el artículo 19 del CMCT de la OMS, así como sobre los recursos, los conocimientos

especializados y los instrumentos que las Partes tienen a su disposición para reforzar la aplicación de este artículo;

b) proseguir los esfuerzos para prestar apoyo a las Partes en la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS, en particular facilitando el intercambio de información y de experiencias entre las Partes y con la participación de la sociedad civil que no esté directa o indirectamente afiliada a la industria tabacalera o que promueva sus intereses;

c) seguir facilitando a la COP información actualizada sobre los progresos realizados por las Partes en la aplicación del artículo 19 del CMCT de la OMS, según sea necesario.

(XX sesión plenaria, XX de noviembre de 2025)
