



El futuro  
es de todos

Gobierno  
de Colombia

## FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA

<b>Entidad originadora:</b>	<i>Ministerio de Trabajo</i>
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	02 de junio de 2021
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	<i>Decreto Por el cual se adiciona el Capítulo 12 al Título 4 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1072 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, para adoptar el Programa de Prevención de Accidentes Mayores – PPAM.</i>

### **1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.**

La adopción del Programa de Prevención de Accidentes Mayores, establece el punto de partida para el desarrollo progresivo de una regulación específica y técnica sobre la prevención de los accidentes mayores; responde entre otros a la Ley 320 de 1996, que aprueba el Convenio 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores y la Recomendación 181 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, de la Organización Internacional del Trabajo – OIT.

Así mismo, se expide en desarrollo de la Ley 1523 de 2012 por medio de la cual se adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, previendo un marco especial para el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, del Decreto 308 de 2016 por medio del cual se adopta el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres el cual orienta las acciones del Estado y de la sociedad civil en cuanto al conocimiento del riesgo, la reducción del riesgo y el manejo de desastres con contribución a la seguridad, bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible del territorio nacional y del Decreto Ley 1295 de 1994, sobre la prevención de los riesgos laborales, donde se establece como una de las responsabilidades del Gobierno Nacional, la de expedir las normas reglamentarias técnicas tendientes a garantizar la seguridad de los trabajadores y de la población en general, en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades laborales.

Por otra parte, el documento CONPES 3868 de 2016 a través del cual se establece la Política de Gestión del Riesgo Asociado al Uso de Sustancias Químicas define la necesidad de implementación en el país de un Programa de Prevención de Accidentes Mayores – PPAM, cuyo propósito es la protección de la población y del ambiente ante escenarios de accidentes mayores, mediante la gestión del riesgo de sustancias químicas usadas en instalaciones industriales en el territorio nacional y la preparación y respuesta cuando estos ocurran. La expedición de este Decreto está igualmente alineado al proceso de adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el cual se formularon recomendaciones al país relativas a la incorporación de instrumentos para la gestión de Químicos Industriales y la Prevención de los Accidentes Mayores.

El alcance del proyecto de Decreto es adoptar el Programa de Prevención de Accidentes Mayores – PPAM, con el fin de contribuir a incrementar los niveles de seguridad de las “instalaciones clasificadas” definidas en el mismo instrumento normativo, y así proteger los trabajadores, la población, el ambiente y la infraestructura, mediante la gestión del riesgo.

La adopción del Programa de Prevención de Accidentes Mayores establece los lineamientos generales para que las empresas que manipulen productos químicos peligrosos definan un programa de trabajo para la prevención de accidentes mayores en industrias de acuerdo a la Resolución 312 de 2019. Finalmente, su adopción establece que el responsable de la instalación clasificada debe incluir en su Plan de Gestión del Riesgo de Desastres de las Entidades Públicas y Privadas, cuyas directrices para elaboración las adopta el Decreto 2157 de 2017, los escenarios de accidente mayor, con el fin de mitigar, reducir o controlar flujos de peligros sobre elementos vulnerables presentes en la instalación y el entorno.



## 2. AMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO

El Decreto aplica en todo el territorio nacional a las personas naturales o jurídicas responsables de instalaciones clasificadas, existentes y nuevas, de acuerdo con lo definido en este mismo decreto.

## 3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1 Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo: El Ministro del Trabajo en uso de sus facultades legales, especialmente las que confieren los numerales 9° y 10° del artículo 2°, los numerales 6° y 7° del artículo 6° del Decreto 4108 del 2011 y las conferidas en el artículo 56 del Decreto 1295 de 1994 sobre la obligación del gobierno de expedir las normas reglamentarias técnicas tendientes a garantizar la seguridad de los trabajadores y de la población en general, en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y la obligación de ejercer la vigilancia y control de todas las actividades, para la prevención de los riesgos laborales.

3.2 Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada: El presente Decreto rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas: Ninguna

3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción):

- Sentencia C-280/97: Revisión oficiosa de la Ley 320 de septiembre 20 de 1996 "Por medio de la cual se somete: el Convenio 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores y la Recomendación 181 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, adoptados en la 80a. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 22 de junio de 1993". En la citada sentencia el Ministerio de Trabajo justifica la exequibilidad del Convenio 174 y de la Recomendación 181 afirmando que las disposiciones de dicho Convenio y Recomendación consagran medidas apropiadas para prevenir los accidentes industriales mayores, reducirlos al mínimo y aminorar sus consecuencias. Se considera igualmente que se cumple con una de las finalidades del Estado contenida en el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia, referente al bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya que define las situaciones y sustancias de riesgo, así como las medidas que deberán adoptarse por parte de las autoridades y de los empleadores, lo cual además se orienta a garantizar la finalidad social que comporta el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

La Sala Plena de la Corte Constitucional con respecto a la decisión de la constitucionalidad del instrumento internacional y después de realizar el examen de los requisitos de forma, respecto a la aprobación de los instrumentos internacionales sometidos a revisión constitucional, la revisión de la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones de la OIT y la revisión del trámite surtido en el Congreso de la República para la formulación de la Ley 320 de 1996 resuelve declarar *exequibles* el Convenio 174 y la Recomendación 181, así como su Ley aprobatoria No. 320 de 1996.

3.5 Circunstancias jurídicas adicionales: Ninguna

## 4. IMPACTO ECONÓMICO (Si se requiere)

No aplica



**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

No requiere disponibilidad presupuestal.

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

No tiene impacto alguno en el medioambiente, ni en el patrimonio cultural de la Nación.

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (Si cuenta con ellos)

Health and Safety Executive. (2015). (COMAH) The Control of Major Accident Hazards Regulations 2015 (Vol. 15, Issue 483). <https://www.hse.gov.uk/pubns/priced/l111.pdf>

ILO. (1988). Major hazard control: A practical manual (1st ed.).

ILO. (1991). Prevention of major industrial accidents.

ISO. (2018). ISO 31000:2018 RISK MANAGEMENT.

[http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue\\_tc/catalogue\\_detail.htm?csnumber=43170](http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=43170)

Kartez, J. D. (1989). Community planning for industrial risk: A Title III research agenda. Organization & Environment. <https://doi.org/10.1177/108602668900300104>

Michigan Department of Environment, B. L. and E. (2007). SARA Title III The Emergency Planning and Community Right-to-Know Act. [www.michigan.gov/deqrelease](http://www.michigan.gov/deqrelease)

OECD, UNECE, UN Environment, World health organization, UNISDR, OCHA, E. (2017). International efforts for industrial and chemical accidents prevention, preparedness and response. [https://www.oecd.org/chemicalsafety/chemical-accidents/Brochure\\_chemical\\_accidents\\_prevention\\_preparedness\\_and\\_response.pdf](https://www.oecd.org/chemicalsafety/chemical-accidents/Brochure_chemical_accidents_prevention_preparedness_and_response.pdf)

OIT. (1990). Control de riesgos de accidentes mayores.

OSHA. (2000). OSHA 3132 Process Safety Management. <https://www.osha.gov/Publications/osha3132.pdf>

Sarshar, S., Haugen, S., & Skjerve, A. B. (2016). Challenges and proposals for managing major accident risk through the planning process. Journal of Loss Prevention in the Process Industries, 39, 93–105. <https://doi.org/10.1016/j.jlp.2015.11.012>

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria <i>(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)</i>	X
Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <i>(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)</i>	No se requiere.
Informe de observaciones y respuestas <i>(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)</i>	X
Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio <i>(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)</i>	No se requiere
Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	No se requiere
Otro	No



**El futuro  
es de todos**

**Gobierno  
de Colombia**

## **FORMATO MEMORIA JUSTIFICATIVA**

*(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)*

**Aprobó:**

**AMANDA PARDO OLARTE.**

---

**Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo.**

**LETTY ROSMIRA LEAL MALDONADO.**

---

**Directora de Riesgos Laborales Ministerio del Trabajo.**

**JORGE E FERNANDEZ VARGAS.**

---

**Coordinador del Grupo de Promoción y Prevención del Ministerio del Trabajo.**