



**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
Unidad de Control Externo

C.E. N° 433/2012  
PTRA N° 13.022/2012

REMITE INFORME FINAL N° 17 DE 2012,  
SOBRE AUDITORÍA AL PROGRAMA DE  
EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES,  
EFECTUADA EN LA GOBERNACIÓN  
PROVINCIAL DE ANTOFAGASTA.

---

ANTOFAGASTA, 002475 21.08.2012

El Contralor Regional que suscribe, cumple con remitir a Ud., debidamente aprobado, el informe final N° 17, de 2012, sobre la materia señalada en el epígrafe.

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR HENRIQUEZ GONZALEZ  
Contralor Regional de Antofagasta  
Contraloría General de la República

AL SEÑOR  
GOBERNADOR PROVINCIAL DE ANTOFAGASTA  
PRESENTE  
YZS





CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

## INFORME FINAL

# Gobernación Provincial de Antofagasta

Número de Informe: 17/2012  
08 de agosto de 2012



[www.contraloria.cl](http://www.contraloria.cl)





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
Unidad de Control Externo

PTRA N° 13.022/2012

INFORME FINAL N° 17, DE 2012, SOBRE  
AUDITORÍA AL PROGRAMA DE  
EMERGENCIAS Y CATÁSTROFES,  
EFECTUADA EN LA GOBERNACIÓN  
PROVINCIAL DE ANTOFAGASTA.

ANTOFAGASTA, 08 AGO 2012

En cumplimiento del plan anual de fiscalización de esta Contraloría Regional, y de acuerdo con las facultades establecidas en la ley N° 10.336, sobre Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, se efectuó una auditoría en la Gobernación Provincial de Antofagasta, referida a la organización y medidas implementadas por el Gobierno para prevenir situaciones de emergencia o de catástrofes en el país.

#### OBJETIVO Y ALCANCE

El trabajo efectuado tuvo por objeto verificar la labor preventiva desarrollada por esa entidad, en coordinación con los diferentes organismos que conforman el Sistema de Protección Civil, en las instancias regionales, provinciales y municipales, conforme lo establece el Plan Nacional de Protección Civil aprobado por el decreto N° 156, de 12 de marzo de 2002, del Ministerio del Interior, abarcando las acciones ejecutadas en la especie durante el año 2011.

#### METODOLOGÍA

El examen se efectuó sobre la base de los principios, normas y procedimientos de control aceptados por este Organismo de Control, aprobadas mediante las resoluciones N°s 1.485 y 1.486, de 1996 y en conformidad con la Metodología de Auditoría de la Contraloría General de la República (MAC), lo cual implicó el análisis de registros y documentos, verificación de procedimientos, entrevistas, validaciones en terreno y la aplicación de otros medios técnicos en la medida que se estimaron necesarios en las circunstancias.

#### UNIVERSO Y MUESTRA

El trabajo incluyó el análisis de la totalidad de los antecedentes recabados respecto de los procedimientos y medidas adoptadas para prevenir emergencias, en el servicio sujeto a examen.

AL SEÑOR  
VÍCTOR HENRÍQUEZ GONZÁLEZ  
CONTRALOR REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
PRESENTE

MAO

Washington 2675, Piso 2, Antofagasta - Fono 652100 - e-mail: antofagasta@contraloria.cl







## ANTECEDENTES GENERALES

Mediante decreto N° 156, de 12 de marzo de 2002, el entonces Ministerio del Interior aprobó el "Plan Nacional de Protección Civil", cuyo objetivo principal es mantener, operar y controlar un Sistema de Comunicaciones de Emergencia que permita asegurar las comunicaciones entre la Intendencia Regional, Gobernaciones Provinciales y Municipalidades, con los organismos integrantes del sistema de Protección Civil y con los medios de comunicación social. Además, ante la ocurrencia de un evento destructivo, coordinar y centralizar la administración de la información de emergencia, para apoyar la toma de decisiones e información pública y comunicar rápida y oportunamente la situación a sus respectivas autoridades y a la Oficina Nacional de Emergencia, ONEMI, de la referida Cartera de Estado, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Respecto a lo mencionado, la Gobernación Provincial de Antofagasta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4°, letra e), de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, debe adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe.

Dicha entidad provincial debe desarrollar su gestión en materia de protección civil a través del plan marco aprobado por el referido decreto N° 156, de 2002, del citado ministerio. Asimismo, todas las labores que realiza se encuentran supeditadas a lo que acuerde el Comité de Operaciones de Emergencias. Finalmente, corresponde agregar que la Gobernación Provincial debe desarrollar en este ámbito, las funciones definidas en el capítulo IV del Plan Regional de Emergencias de Antofagasta, numeral 2.1.4, que entre otras, incluye las siguientes:

- Integrar el Comité Regional de Protección Civil y Comité de Operaciones Emergencia, COE.
- Fiscalizar el estado y operatividad de la planificación de emergencia de las municipalidades de su área de responsabilidad.
- Elaborar la planificación de emergencia provincial.
- Promover la difusión de medidas de prevención y mitigación con todos los actores institucionales y sociales de la respectiva provincia.
- Centralizar en el Centro de Operaciones de Emergencia la recepción y el análisis de los informes sectoriales e institucionales desde el minuto cero de la emergencia, a fin de procesar la información, consolidarla en los instrumentos establecidos en el Plan denominado DEDO\$ (Evaluación de daños y necesidades).
- Canalizar y apoyar la petición de necesidades que formulen los grupos de respuesta a través del o los mandos conjuntos, previo análisis del uso escalonado de los recursos, que permitan el control de la emergencia. Tomar decisiones en el territorio provincial y, conjuntamente, ponerla a disposición del COE Regional.
- Proveer información a partir de daños y necesidades detectadas para facilitar las labores de reconstrucción a mediano y largo plazo a través de fondos regionales o sectoriales.

Cabe señalar que, con carácter confidencial, mediante oficio N° 1.986, de 2012, fue puesto en conocimiento de la autoridad





provincial el preinforme N° 17, del año en curso, con las observaciones establecidas al término de la visita, con la finalidad que formulara los alcances y precisiones que a su juicio procedieran, sin que se diera respuesta en el plazo otorgado, por lo que corresponde en este informe final, mantener todas las observaciones originalmente planteadas.

## RESULTADO DEL EXAMEN

Para llevar a cabo esta auditoría se realizaron entrevistas y se aplicaron cuestionarios sobre procedimientos y acciones de respuesta que esa Gobernación Provincial dispone para prevenir situaciones y reaccionar ante posibles emergencias y catástrofes. Además, se verificaron las acciones de coordinación que mantiene esa entidad con los demás servicios y reparticiones públicas que participan en el Comité de Emergencias de la Región de Antofagasta.

El resultado de dichos procedimientos se presenta a continuación:

### 1. PROTECCIÓN CIVIL

La protección civil es entendida como la protección a las personas, a sus bienes y al ambiente ante todo riesgo, sea este de origen natural o generado por actividad humana. Para ello, se hace necesario contar con instrumentos que permitan coordinar los recursos y entidades que intervienen ante una emergencia.

#### 1.1. Planes de emergencia.

En entrevista efectuada al ex Gobernador Provincial de Antofagasta, actual Intendente de la Región, consultado sobre la existencia de un plan interno o un protocolo ante contingencias que se enmarque en el plan regional de emergencias, manifestó que mantenían un documento de esa índole actualizado al año 2011, y que correspondía al que mantiene la Oficina Regional de la ONEMI de Antofagasta. En efecto, dicho documento correspondía al Plan Regional de Emergencia.

Sobre el particular, es necesario hacer presente que el mismo Plan Regional de Emergencia antes indicado, señala en su capítulo IV, numeral 2, punto 1.4.1, que las Gobernaciones Provinciales deben elaborar la planificación de emergencia provincial, así como también realizar las coordinaciones necesarias con los servicios de su jurisdicción para llevar a cabo lo proyectado, obligación que, según se advirtió este Organismo de Control, la Gobernación Provincial de Antofagasta no ejercía, limitándose a cumplir con su participación en el Comité de Operaciones de Emergencia Regional.

#### 1.2. Difusión de los planes de emergencia

Sobre este aspecto, el ex Gobernador Provincial indicó que la difusión de los planes la realiza en forma conjunta con la





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
Unidad de Control Externo

4

ONEMI de Antofagasta, a través de charlas, capacitaciones y mediante información por la prensa, ya que es parte integrante del Comité de Operaciones de Emergencia, y no ejecuta por cuenta propia actividades relativas a la prevención y difusión de posibles emergencias, sino que centralizan la ejecución de estas actividades en la citada Oficina Regional.

Cabe señalar que efectuadas las verificaciones en la ejecución presupuestaria de la entidad, correspondiente al año 2011, no se advirtieron contrataciones de servicios de publicidad y difusión asociados a materias de emergencias.

Sobre el particular, se debe tener presente que el artículo 4°, letra e), de la referida ley N° 19.175, otorga al Gobernador atribuciones para adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. Asimismo, el plan regional de emergencias de Antofagasta define como una de las funciones de las gobernaciones provinciales, promover la difusión de medidas de prevención y mitigación con todos los actores institucionales y sociales de la respectiva provincia.

### 1.3. Convenios, acuerdos o protocolos con otros servicios.

Se verificó que en materias sobre emergencias y/o catástrofes, esa repartición pública no ha suscrito convenios de colaboración con otras entidades, pues de acuerdo a lo señalado por el ex Gobernador de la Provincia de Antofagasta, estas acciones son centralizadas a través de la ONEMI de Antofagasta.

## 2. ABASTECIMIENTO

### 2.1. Recursos financieros para stock crítico de materiales de emergencia

Para el año 2011, se comprobó que la entidad no había recibido ni obtenido recursos con la finalidad de enfrentar catástrofes. Al respecto, conforme a lo expuesto por el ex Gobernador, todo lo relacionado con el stock de elementos para enfrentar una emergencia es solicitado por la ONEMI, una vez ocurrido algún suceso.

Sobre el particular, efectuadas las verificaciones respectivas, no se constataron adquisiciones de bienes o contrataciones de servicios de ese organismo provincial para afrontar eventuales emergencias o catástrofes durante el año 2011, lo cual fue ratificado por la Jefa de Administración y Finanzas de la entidad.

## 3. COMUNICACIONES Y DIFUSIÓN

### 3.1. Campañas de prevención

En relación a este punto, se constató que la Gobernación Provincial de Antofagasta no efectuó, durante el periodo sujeto a revisión, actividades relacionadas con la prevención de emergencias, tales como





# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Unidad de Control Externo

5

exposiciones, ferias, etc., las que según se informó, son canalizadas a través de la ONEMI de Antofagasta.

Sobre lo anterior, ya se ha manifestado en el cuerpo de este informe, que al Gobernador le asisten atribuciones para fomentar la prevención de emergencias y/o catástrofes. Igualmente, así lo previene el plan regional de emergencias.

### 3.2. Simulacros.

Estas actividades están centradas en educar a la comunidad programando la existencia de una emergencia tal cual podría ocurrir y constatar la capacidad de respuesta a la misma. Al respecto, los simulacros en que participó la entidad son aquellos programados por la Oficina Nacional de Emergencia de Antofagasta.

En efecto, el último simulacro en que tuvo participación esa gobernación provincial, fue aquel convocado por la ONEMI de Antofagasta, el 19 de agosto de 2011, actividad denominada "Megasimulacro de Terremoto y Tsunami", el que fue ejecutado en diversas comunas de la Región, entre ellas todas las pertenecientes a la Provincia de Antofagasta, a excepción de Sierra Gorda.

Es del caso señalar que en dicha instancia, el Gobernador Provincial de Antofagasta se situó en las dependencias de la ONEMI de Antofagasta, ubicadas en calle Orella N° 1.373, junto con el resto de los integrantes del Comité de Operaciones de Emergencia.

De otra parte, analizado el Informe Técnico de Evaluación del referido Megasimulacro, proporcionado por la Directora Regional de Antofagasta de la ONEMI, se verificó que entre las actividades en las que le correspondía participar al Gobernador Provincial de Antofagasta, se encontraba la autoconvocatoria de las autoridades, miembros del Comité de Operaciones de Emergencia, cuya asamblea tardó en promedio 12 minutos en reunirse, lo cual se ajustó a lo previsto en el Capítulo III, letra E, Convocatoria e Información, del plan regional de emergencias, el cual señala que en caso de sismo en la capital regional, la autoconvocatoria se realiza en el Centro de Operaciones de Emergencia, en un lapso de tiempo de 10 a 20 minutos.

### 3.3. Capacitaciones

En relación con este tema, la anterior autoridad provincial manifestó que las capacitaciones sobre materias de emergencias son efectuadas por la Oficina Regional de Emergencias de Antofagasta, ya que centralizan todas las actividades en la citada repartición pública.

### 3.4. Sistema de comunicación.

En lo referente a este punto, durante la presente fiscalización se constató que la entidad sólo contaba con un sistema de





# CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA

Unidad de Control Externo

6

comunicación de radio VHF, cuyas instalaciones se encuentran ubicadas en el subterráneo del edificio de la Intendencia Regional de Antofagasta.

Asimismo, se advirtió que la Gobernación Provincial de Antofagasta no contaba con teléfonos satelitales que le permitieran mantener comunicación permanente y autónoma con los demás servicios y reparticiones públicas integrantes del Comité de Operaciones de Emergencias.

Ahora bien, para verificar si el sistema de comunicación de radio VHF se encontraba operativo en la Gobernación, se aplicaron pruebas radiales, en las que se solicitó al operador que entablara comunicación con otras reparticiones públicas, las que dieron como resultado lo siguiente:

Fecha	Horade la Prueba	Institución Contactada	Resultado
09-04-2012	13:00	ONEMI Antofagasta	Contacto exitoso
09-04-2012	13:04	Samu Antofagasta	No se logró contacto

Sin perjuicio de lo anterior, se efectuaron verificaciones adicionales en la ONEMI de Antofagasta, de las comunicaciones efectuadas por sistema de radio, constatándose que dicha entidad no registraba en su bitácora de comunicaciones, correspondiente a los meses de noviembre de 2011 y enero de 2012, enlaces con la Gobernación Provincial de Antofagasta. Tal situación dejó en evidencia la falta de pruebas entre ambas reparticiones, lo que puede ocasionar que no se adviertan oportunamente fallas en el sistema utilizado, pudiendo impedir la comunicación en los momentos en que ésta sea necesaria, afectando la coordinación que debe existir con el resto de las entidades.

Sobre la materia, corresponde que la autoridad provincial ordene las acciones pertinentes para probar constantemente el sistema de comunicación que mantiene, con la finalidad de asegurar que éste estará disponible y en funcionamiento ante eventuales sucesos que hagan exigible su uso.

## 4. RECURSOS HUMANOS

### 4.1. Disponibilidad de personal.

Al tenor de los antecedentes recabados, se constató que la entidad disponía de dos funcionarios para enfrentar posibles emergencias, a saber, el Gobernador Provincial de Antofagasta, quien debe integrar el COE Regional y el profesional Ricardo Jeria Tamblay, según lo informó don Pablo Toloza Fernández, anterior autoridad provincial.

La referida asignación de funciones de emergencia encomendada al citado servidor, no fue formalizada mediante alguna orden de servicio, o bien, a través de un acto administrativo. No obstante, según los registros que obran en el Sistema de Información y Control de Personal de la Administración del Estado, SIAPER, de esta Entidad Fiscalizadora, se advirtió que el señalado profesional prestaba servicios bajo la modalidad de honorarios.

En relación con lo anterior, cabe señalar que según lo dispone el artículo 4°, letra e) del decreto con fuerza de ley N° 1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional, corresponde al Gobernador Provincial adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA  
Unidad de Control Externo

7

de emergencia o catástrofe. Por lo anterior, cabe advertir a esa entidad que la asignación de funciones de emergencia debe ser encomendada a personal con responsabilidad administrativa, y no a servidores contratados a honorarios, como se constató en este caso, dado que se trata de funciones que le son propias a la institución.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, dicha situación vulnera lo dispuesto en el artículo 11, de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, el cual establece que podrá contratarse sobre la base de honorarios la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

En efecto, la jurisprudencia administrativa de esta Contraloría General, contenida, entre otros, en los dictámenes N°s 23.006, de 2006, 71.212, de 2011, y 32.857, de 2012, establecen, en lo que interesa, que el personal contratado a honorarios no puede ejecutar labores que impliquen funciones de jefatura, como sucede en la especie, dada la transitoriedad de sus empleos, lo que se contrapone con la permanencia que caracteriza a las labores directivas, más aún si se tiene en consideración que dicho personal no posee la calidad de servidores públicos y en consecuencia carecen de responsabilidad administrativa.

En consecuencia, esa repartición pública deberá ajustarse en lo sucesivo a las disposiciones legales y jurisprudencia descrita precedentemente, y abstenerse de encomendar funciones propias del servicio a servidores que no tienen calidad de funcionarios públicos ni les asiste responsabilidad administrativa, velando además porque quienes cumplen labores en base a honorarios, actúen en el marco del contrato que regula su desempeño.

#### 4.2. Capacitación y adiestramiento del personal.

En entrevista efectuada al ex Gobernador de la Provincia de Antofagasta, la citada autoridad manifestó haber recibido de parte de la ONEMI de Antofagasta, entrenamiento en las simulaciones y en cursos dirigidos a las jefaturas de los servicios integrantes del COE. Sin embargo, esta situación no fue acreditada por el Servicio.

Además, cabe hacer presente que durante el año 2011, esa gobernación provincial tampoco registró la ejecución de cursos de capacitación financiados con recursos propios.

#### CONCLUSIONES

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, corresponde concluir lo siguiente:

1. Se constató que la Gobernación Provincial de Antofagasta contaba con un plan de emergencias actualizado al año 2011, y que corresponde al Plan Regional de Emergencia de Antofagasta. Sin embargo, es necesario hacer presente que este documento dispone, en el capítulo IV, punto 2, numeral 1.4.1, que las Gobernaciones Provinciales deben elaborar la planificación de emergencia provincial, y también deben realizar las coordinaciones necesarias con los servicios de su jurisdicción para llevar a cabo lo proyectado, función que, según se advirtió, la Gobernación Provincial





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
**CONTRALORÍA REGIONAL DE ANTOFAGASTA**  
Unidad de Control Externo

8

de Antofagasta no ejercía, limitándose a cumplir con su participación en el Comité de Operaciones de Emergencia Regional.


2. En relación con la difusión de los planes de emergencia y campañas de prevención, la anterior autoridad provincial manifestó que estas actividades era desarrolladas a través de la ONEMI de Antofagasta. Al respecto, es dable mencionar que el artículo 4, letra e, de la ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, otorga al Gobernador atribuciones para adoptar todas las medidas necesarias para prevenir y enfrentar situaciones de emergencia o catástrofe. Asimismo, el Plan Regional de Emergencia de Antofagasta define como una de las funciones de las gobernaciones provinciales, promover la difusión de medidas de prevención y mitigación con todos los actores institucionales y sociales de la respectiva provincia.

3. Respecto del sistema de comunicación de radio VHF con que cuenta la entidad, si bien se encontraba operativo, se constató la ausencia de pruebas con otras entidades para verificar el establecimiento de efectiva comunicación. Sobre la materia, corresponde que la autoridad provincial ordene las acciones pertinentes para probar constantemente el citado sistema de comunicación, con la finalidad de asegurar que éste estará disponible y en funcionamiento ante eventuales sucesos que hagan exigible su uso.

4. Se comprobó que la Gobernación Provincial de Antofagasta contaba con dos personas asignadas a labores de emergencias, esto es, el Gobernador Provincial y un funcionario que según registros de este Organismo de Control, prestaba servicios en base a honorarios. Sobre el particular, la citada autoridad deberá abstenerse de encomendar funciones propias del servicio a servidores que no tienen calidad de funcionarios públicos ni les asiste responsabilidad administrativa, velando además porque quienes cumplen labores en base a honorarios, actúen en el marco del contrato que regula su desempeño.

Saluda atentamente a Ud.,



  
Marcelo Córdova Segura  
Jefe de Control Externo



