



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

PTRA: 13.022  
AT.: 115/2012

INFORME FINAL N° 21, DE 2012, SOBRE  
AUDITORÍA EFECTUADA EN LA  
GOBERNACIÓN PROVINCIAL DE CAUTÍN.

---

TEMUCO, 10 JUL. 2012

En cumplimiento del plan anual de fiscalización, esta Contraloría Regional de La Araucanía procedió a efectuar una auditoría en la Gobernación Provincial de Cautín, referida a la organización y medidas implementadas por el Gobierno para prevenir situaciones de emergencia o de catástrofes en el país.

## OBJETIVO

El trabajo estuvo orientado fundamentalmente, a verificar la labor preventiva desarrollada por 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.

## METODOLOGÍA

La auditoría se desarrolló de conformidad con los principios, normas y procedimientos de control aprobados por este Organismo Fiscalizador, incluyendo, por lo tanto, el análisis de los registros y documentos, como también, validación en terreno y la aplicación de otros medios técnicos en la medida que se estimaron necesarios en las circunstancias.

## UNIVERSO Y MUESTRA

El examen 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  
RICARDO BETANCOURT SOLAR  
CONTRALOR REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
PRESENTE.  
OTM



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

## ANTECEDENTES GENERALES

Mediante decreto N° 156, de 12 de marzo de 2002, el 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, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de acuerdo con los procedimientos establecidos.

Para el cumplimiento de tales objetivos, la Oficina Nacional de Emergencia cuenta con una Oficina Regional de Protección Civil y Emergencia, en cada región del país, cuya finalidad es hacer frente a situaciones de emergencia en general, para lo cual, y con el objeto de responder a la realidad del territorio de cada región, se han elaborado Planes Regionales de Emergencia que tienen por objeto proporcionar las bases centrales de coordinación, evaluación y control, destinadas a generar una respuesta eficiente. Todo lo anterior, con una gestión integrada del Estado en las Regiones, en términos de recursos públicos y privados destinados a hacer frente a una emergencia mayor o desastre de origen natural o antrópico, para así disminuir los impactos o pérdidas humanas, materiales, proteger y además, preservar el medio ambiente.

Asimismo, en cada una de estas instancias se han establecido mecanismos de coordinación con otras organizaciones tanto públicas como privadas, tales como Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Aduanas, Servicio Agrícola y Ganadero, Bomberos, Cruz Roja, CONAF, Hospitales, Consultorios, Gendarmería de Chile, Universidades y Empresas del Estado, entre otros.

Por su parte, las Intendencias, Gobernaciones y Municipios deben desarrollar su gestión en materia de protección civil a través del plan marco aprobado por el decreto N° 156, de 2002, citado. En apoyo de dicha gestión, la ONEMI, elaboró los instructivos ACCESISMO y ACCEMAR con la metodología básica a emplear en materia de riesgo sísmico y tsunami respectivamente.

El resultado de la auditoría practicada, fue expuesto por esta Contraloría Regional en el Preinforme de Observaciones N° 21 de 2012, remitido al Gobernador Provincial de Cautín, mediante oficio N° 2.533 de 8 de mayo de 2012, quien respondió por oficio N° 1.306, de 16 de mayo de 2012, documento cuyo análisis ha sido considerado para la emisión del presente informe.

### 1. PROTECCIÓN CIVIL

#### 1.1. Planes de emergencia

Al respecto, de los antecedentes entregados por la Gobernación Provincial de Cautín, se constató que el Plan Provincial de Emergencia se desprende del Plan Regional de Emergencia, elaborado por la ONEMI, Región de La Araucanía, correspondiéndole a la Gobernación, la supervisión de la correcta ejecución del mismo en la Provincia de Cautín. Sin



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

perjuicio de ello, la Gobernación elaboró el “Plan de Emergencia y Evacuación de la Gobernación Provincial Cautín”, la que actualmente se encuentra ubicada en calle Arturo Prat N° 535, de Temuco, dicho plan está actualizado al mes de octubre de 2011, elaborado bajo los lineamientos del decreto N° 156, de 2002, del Ministerio de Interior, no obstante, es revisado anualmente por ONEMI regional y puesto a prueba mediante ejercicios de simulacro de evacuación. Cabe precisar respecto de dicho documento, que el servicio no acreditó documentadamente su formalización.

En relación con dicho plan, se verificó que éste contempla dentro de su estructura, las acciones y procedimientos, los roles y funciones del recurso humano, y los recursos técnicos, materiales y financieros de que dispone el servicio para enfrentar una situación de emergencia o desastre, no obstante, no se establece claramente quiénes son los responsables de la coordinación de las distintas instituciones y organizaciones que integran el Sistema Regional de Protección Civil, constituido por un directorio de autoridades, jefes o representantes de servicios y de instituciones que integran el Comité Regional de Emergencia.

Con respecto al Plan Regional de Emergencia, elaborado por la ONEMI, Región de La Araucanía y aprobado por resolución exenta N° 202, de 23 de febrero de 2011, de la Intendencia Región de La Araucanía, y dado a conocer a las entidades públicas y privadas integrantes del Sistema Regional de Protección Civil, se constató que el encargado de emergencia del servicio, don Héctor Burgos Ormeño, contratado a honorarios, y designado mediante resoluciones exentas N°s 696, de 18 de mayo 2010 y 1.246, de 2 de abril de 2012, del Gobernador Provincial Cautín, para ejercer la función de emergencia, conoce de la existencia del instrumento, sin embargo, señala desconocer su aplicación.

Referente al Plan Nacional de Protección Civil, aprobado por decreto N° 156, de 12 de marzo de 2002, del Ministerio del Interior, consultado el mismo funcionario, señaló conocer la existencia del documento, no así su aplicación y contenido.

Al respecto, el servicio ratifica en su respuesta lo señalado en este punto, e indica que procederá a reglamentar el proceso, nombrando un nuevo encargado de emergencia con responsabilidad administrativa, a contar de la fecha del presente informe, así como también, se establecerán claramente los responsables de la coordinación de las distintas organizaciones e instituciones que integran el Sistema Regional de Protección Civil.

Sobre el particular, se acogen los argumentos presentados por la Gobernación Provincial Cautín, no obstante, se mantiene lo observado mientras no se verifique la efectividad de las medidas comprometidas por la autoridad administrativa, lo que será verificado mediante la auditoría de seguimiento.

## 1.2. Difusión de los planes.

El servicio manifestó que realiza difusión en terreno a través de programas de gobierno, situación que fue constatada al verificar la participación del Gobernador en el lanzamiento del Plan Regional



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

de Emergencia de La Araucanía año 2011, en febrero del mismo año, actividad convocada por el Intendente Regional y el Director Regional de la ONEMI.

1.3. Mapas de riesgo y cartas de inundación

La Gobernación Provincial Cautín, no cuenta con mapas o cartas de riesgo, sin embargo manifiesta el encargado de emergencias saber de su existencia y actualización realizada en conjunto con recursos del Gobierno Regional, ONEMI regional, Ministerio de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo, a nivel regional.

Al respecto, cabe señalar que las cartas o mapas de riesgos, constituyen un instrumento fundamental de ubicación para la metodología de gestión en protección civil. Esta se sustenta en el desarrollo adecuado de la identificación de riesgos y de recursos de una unidad geográfica, y que comprende el análisis de la realidad regional bajo la técnica AIDEP – Análisis Histórico; Investigación Empírica o en Terreno; Discusión de Prioridades; Elaboración de Cartografía y Planificación, todo ello en conformidad con lo establecido en el título V, numeral 2, del decreto N° 156, de 2002, del Ministerio del Interior.

En su respuesta, el servicio señala que accederá a los mapas y cartas de riesgo con el fin de establecer metodologías claras de gestión de protección civil, identificando los riesgos y recursos de cada unidad geográfica, sin embargo no acompaña documento que avale dicha medida, por consiguiente, la observación se mantiene y su efectividad se verificará en la futura auditoría de seguimiento.

## 2. ABASTECIMIENTO

2.1. Recursos financieros para stock crítico.

Sobre el particular, el servicio informó mediante certificado de 17 de abril de 2012, del señor Gobernador Provincial de Cautín, no haber percibido recursos financieros para prevención de emergencias, además señala que no se ha invertido en mediaguas, alimentos, agua potable, u otros elementos de stock crítico para enfrentar eventuales desastres, durante el año 2011.

En relación con la materia, el servicio señala que carece de recursos financieros para la prevención de emergencias, atendido lo cual, la observación se levanta, no obstante, se sugiere que esa entidad adopte medidas preventivas ante eventuales emergencias.

2.2. Cumplimiento de normativa

Consecuentemente con ello, no consta que la Gobernación Provincial de Cautín haya dado cumplimiento al decreto N°156, de 2002, del Ministerio del Interior, que aprueba el Plan Nacional de Protección Civil, sobre instrucciones o procedimientos relacionados con mantener un stock de elementos e insumos básicos, para abastecer a la región en las primeras horas de ocurrido un evento o desastre, tales como, mediaguas, alimentos, agua potable, medicinas, ropa de abrigo.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Por otra parte, cabe señalar que el servicio no cuenta con grupos electrógenos de alimentación eléctrica, que permitan salvaguardar la continuidad de las operaciones, al no contar con electricidad de la red pública.

Sobre el particular, el servicio expone que no cuenta con recursos financieros para adquirir o mantener un stock de elementos e insumos básicos, para abastecer a la región en las primeras horas de ocurrido un evento o desastre. Asimismo, indica que los dineros que percibe son sólo para gastos operacionales propios de la institución, careciendo de recursos para la adquisición de grupos electrógenos, no obstante indica que éstos serán contemplados en la formulación del presupuesto para el año 2013.

Atendido lo anterior, la observación se levanta, sin perjuicio, de que lo comprometido sea verificado en la próxima auditoría de seguimiento.

### 2.3. Control de los bienes adquiridos

La Gobernación Provincial de Cautín cuenta con un teléfono fijo, un teléfono celular con internet, y dos radios transceptores portátiles VHF, marca Motorola, modelo EP350, adquiridos durante el año 2010, para hacer frente a los distintos tipos de emergencia y/o catástrofes.

En relación con los equipos transceptores VHF, éstos se encuentran asignados al Gobernador Provincial y Encargado de Emergencias, constatándose al momento de ser requerido este último para realizar una prueba de comunicación, que se encontraba en el vehículo particular del señor Burgos Ormeño, estacionado al exterior del servicio.

Se debe agregar, que dichos equipos son controlados en una planilla Excel, herramienta que no posee las medidas de seguridad apropiadas, por cuanto los datos pueden ser modificados permanentemente, acrecentando el riesgo en el ingreso, proceso y resguardo de la información. Dicha planilla no identifica el número de inventario ni tampoco éste se encuentra anotado en los equipos.

En su respuesta la gobernación se compromete a generar una nueva forma de registro del inventario, que garantice las medidas de seguridad de acceso como de resguardo de la información, e indica que se encuentra en proceso de actualización de su inventario, lo cual por cambio de jefatura y de dependencias producto del terremoto, como asimismo, por la falta de espacio, no ha sido actualizado a la fecha.

Sin perjuicio de lo anterior, el servicio nada dice sobre el motivo por el cual la radio VHF, se encontraba en el vehículo particular de don Héctor Burgos Ormeño, al momento de ser requerida, manteniéndose esta parte de la observación.



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

### 3. COMUNICACIONES Y DIFUSIÓN

En relación con las comunicaciones y difusión de programas de prevención, se advirtió lo siguiente:

#### 3.1. Campañas de prevención y capacitación

Conforme los antecedentes aportados, el Gobernador Provincial de Cautín señala que no ha realizado capacitaciones en la región en materias de protección civil, sin embargo, manifiesta que, a través del Plan Provincial Anual del programa Gobierno en terreno 2012, se difunden los planes y programas de Gobierno, incluidos aquellos referidos a emergencias y protección civil.

Sobre el particular, se constató a través de la página web del servicio y de los medios periodísticos, que el gobernador en conjunto con el alcalde de Padre las Casas y director de la ONEMI, Región de La Araucanía, participó el año 2011, en la emergencia que afectó a campesinos y comunidades indígenas, sobre déficit de agua potable, producto de la cual, las autoridades gestionaron el envío de camiones aljibes con agua potable, e hicieron un llamado a otros servicios para sumarse a la campaña de ayuda.

Asimismo, el servicio formó parte de la comisión "Plan de emergencia y evaluación" a fin de llevar a cabo un ejercicio de entrenamiento para el Plan Regional de Emergencia, con variable de riesgo Terremoto, el cual se realizó el 5 de octubre de 2011, y en diferentes campañas y simulacros promovidas por ONEMI regional y otros servicios públicos y privados, entre ellas, Turismo Seguro en Semana Santa, el presente año.

Con respecto a lo precedentemente expuesto, la gobernación provincial, señala que a través del Plan Anual del Programa Gobierno en Terreno 2012, se han difundido planes y programas de gobierno, incluidos aquellos referidos a emergencias y protección civil, argumentos que son atendibles y permiten levantar lo observado, no obstante, se sugiere que esa entidad de gobierno, incorpore dentro de su programa de capacitación materias de protección civil.

#### 3.2. Simulacros y Simulaciones

La Gobernación Provincial de Cautín participó el 11 de octubre de 2011, en un ejercicio de evacuación por terremoto con una intensidad de 7 grados en la Escala de Mercalli, con epicentro cercano a la ciudad de Temuco, realizado por la Oficina Nacional de Emergencia, Región de La Araucanía, en los servicios públicos y privados circundantes a la Plaza de Armas de Temuco. El objetivo fundamental fue evaluar los procedimientos y medir los tiempos de desplazamientos hasta las zonas de seguridad, así como actualizar los planes de emergencias existentes en cada una de las entidades que participaron en la actividad.

Al respecto, cabe señalar, que en la actividad participaron además la Intendencia Regional, Municipalidad de Temuco, Servicio de Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos, Tesorería Regional,



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

Edificio Torre Campanario, Falabella, Ripley, Bancos Santander, de Chile, del Estado, de Crédito e Inversiones, y Lan Chile.

Consta además, que el servicio desarrolló un simulacro de incendio de sus dependencias en noviembre de 2010, y participó el año 2011, en un simulacro de accidente aéreo en el aeropuerto Maquehue de Temuco.

Sin perjuicio de lo anterior, ese servicio debe considerar la realización permanente de simulaciones, lo cual es fundamental para analizar la toma de decisiones ante eventuales emergencias.

#### 4. RECURSOS HUMANOS

##### 4.1. Disponibilidad de personal

La Gobernación Provincial Cautín, mediante resoluciones exentas N<sup>os</sup> 696, de 18 de mayo de 2010, y 1.246, de 2 de abril de 2012, asigna la función de Encargado de Emergencia a don Héctor Mauricio Burgos Ormeño, en circunstancias que dicho funcionario fue contratado en calidad de honorarios, por decretos exentos N<sup>os</sup> 4.383 de 28 de diciembre de 2010, para el año 2011, y 6.087, de 28 de diciembre de 2011, para el período 2012, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para desarrollar las labores de asesoría en el Gabinete de la Gobernación Provincial Cautín, por lo que no corresponde que se le asigne la función mencionada en las citadas resoluciones exentas, por cuanto conforme establece el artículo 11 de la ley N<sup>o</sup> 18.834, que aprueba Estatuto Administrativo, las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respetivo contrato.

Por otra parte, la Gobernación Provincial designó como profesional de reemplazo de emergencias, al funcionario a contrata don Víctor Hugo Díaz Galdámes, Encargado de Administración y Finanzas, asignación que no consta formalmente.

Referente a la materia planteada, el servicio en su respuesta señala, en síntesis, que posee un número reducido de personal, no obstante dará apoyo e incorporará al Plan Nacional de Protección Civil, personal a contrata, sin embargo, no se pronuncia sobre medidas que adoptará en relación con la labor desarrollada por don Héctor Burgos Ormeño, ni respecto de la falta de formalización de la designación de don Víctor Hugo Díaz Galdámes, como profesional de reemplazo, por tal razón, la observación se mantiene hasta validar en un próximo seguimiento la existencia de medidas correctivas.

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

Se constató, que el señor Burgos Ormeño, encargado de emergencia de la Gobernación Provincial Cautín, participó en el curso de capacitación "Coordinación de Operaciones de Emergencia, del Programa de Formación de la Academia de Protección Civil", impartido por la Academia de Protección Civil, en Temuco, entre el 18 y 22 de octubre de



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

2010, no obstante, dicho curso no ha sido replicado a los funcionarios del servicio.

Al respecto, el servicio manifiesta en su respuesta, que todo plan o capacitación en materia de protección civil, será replicado y extensivo a todo el personal de la Gobernación Provincial Cautín, no obstante, no adjunta documentos que acrediten la medida, debiendo mantenerse lo observado hasta verificar lo comprometido en la próxima visita de seguimiento.

**5. COORDINACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN CIVIL**

En conformidad con lo señalado por la Gobernación Provincial Cautín, la comunicación y coordinación con los diferentes organismos, servicios e instituciones, que componen el Comité de Protección Civil, está radicada en la ONEMI, Región de La Araucanía, a través del Centro o Comité de Operaciones de Emergencia C.O.E, lo que es concordante con lo consignado en decreto supremo de interior N° 156, de 12 de marzo de 2002, que aprueba texto de Plan Nacional de Protección Civil, y en el Plan Regional de Emergencia de La Araucanía, actualizado al año 2011.

Cabe precisar, que los Comités de Protección Civil, como órganos de trabajo permanente, se constituyen en Comités de Operaciones de Emergencia, cuando se registran emergencias, desastres o catástrofes en su respectiva área jurisdiccional.

Por último, los funcionarios entrevistados desconocían la existencia de algún tipo de acuerdo de colaboración o protocolo con la ONEMI para casos de emergencia o catástrofe.

En relación con la materia, el servicio informa que se integrará a cabalidad en su rutina diaria laboral, el trabajo, acuerdos de colaboración y/o protocolos con la ONEMI, para los casos de eventuales emergencias y catástrofes. Por otro lado manifiesta que existe un constante movimiento y rotación del personal, como también una escasez de recursos financieros y de personal.

Asimismo, menciona en su respuesta que la gobernación se encuentra a una distancia de 5 cuadras respecto de la ubicación física de ONEMI, lo que en tal sentido, en caso de una catástrofe no se produciría un corte en la comunicación con dicho organismo.

Sobre el particular, se acogen las medidas y explicaciones proporcionadas por el servicio, no obstante, su efectividad será verificada en un próximo seguimiento a este informe.

**CONCLUSIONES**

Atendidas las consideraciones expuestas durante el desarrollo del presente trabajo, la Gobernación Provincial de Cautín ha iniciado acciones que han permitido salvar parte de las observaciones planteadas, sin embargo respecto de aquellas que se mantienen, se deberán adoptar medidas





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA  
CONTRALORIA REGIONAL DE LA ARAUCANÍA  
UNIDAD DE CONTROL EXTERNO

con el objeto de dar estricto cumplimiento a las normas legales y reglamentarias que las rigen, no obstante lo señalado, corresponde concluir lo siguiente:

1. En cuanto a lo observado - en los numerales 2.1 sobre recursos financieros para stock crítico, 2.2 sobre cumplimiento de normativa, 3.1 sobre campañas de prevención y capacitación, y 5 sobre coordinación entre las distintas entidades que integran el sistema de protección civil, corresponde que éstas sean levantadas, toda vez que el servicio aportó antecedentes que permiten dar por superadas dichas situaciones.

2. El servicio deberá formalizar sus procedimientos administrativos internos, con el objeto de dar a conocer y coordinar con las distintas organizaciones e instituciones que componen el Comité de Protección Civil, el Plan Regional de Emergencia, y el Plan Nacional de Protección Civil.

3. El servicio debe disponer de mapas de riesgos y cartas de inundación que permitan determinar rápidamente los sectores vulnerables de inundación ante eventuales emergencias climáticas.

4. La Gobernación Provincial de Cautín debe reforzar y supervisar los procedimientos, de control con respecto a la recepción, seguridad, uso y mantención de equipos y/o instrumentos de comunicación adquiridos por esa oficina provincial de gobierno, para la atención de eventuales emergencias.

5. Esa entidad debe designar formalmente la función de encargado de emergencias y subrogante, a través de la dictación del correspondiente acto administrativo.

6. Corresponde que el servicio considere replicar las capacitaciones realizadas por los encargados de emergencias u otros funcionarios, al personal de la Gobernación Provincial Cautín y la realización de simulaciones, lo cual es fundamental para analizar la toma de decisiones ante eventuales emergencias.

Finalmente, este Organismo de Control, verificará en un próximo seguimiento la implementación y cumplimiento de las medidas comprometidas por la Gobernación Provincial Cautín, así como las impartidas por esta Entidad de Control.

Cautín.

Transcribese al Gobernador Provincial de

Saluda atentamente a Ud.,

VICTOR RIVERA OLGÚN  
Jefe Unidad de Auditoría e Inspección  
Contraloría Regional de La Araucanía  
Contraloría General de La República