



Guía para la Continuidad del Gobierno

Para gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales

Julio de 2021



FEMA

Esta página se dejó en blanco intencionalmente

Índice

1. Introducción y propósito	2
2. Principios de COOP, COG y ECG	3
2.1. Relación entre COOP y COG	5
3. Continuidad del Gobierno – Un esfuerzo coordinado	5
3.1. COG - Representación y el Grupo de trabajo de continuidad inter- gubernamental/jurisdiccional/organizacional.....	5
3.2. Ramas del gobierno (Modelo federal).....	6
3.3. Cargos, departamentos, agencias y oficinas SLTT	8
4. Pasos de medidas de emergencia	9
4.1. Recursos de emergencia.....	10
Anejo A: Descripción de NEF 1	A-1
Anejo B: Acrónimos	B-1
Anejo C: Referencias y recursos	C-1

1. Introducción y propósito

Cada día, los individuos, las organizaciones, las comunidades y los gobiernos proporcionan los servicios críticos y desempeñan las funciones esenciales de las cuales los ciudadanos dependen. La continuidad asegura que toda la comunidad tenga un plan para sostener estos servicios y funciones cuando las operaciones rutinarias se ven interrumpidas. La implementación de los principios de continuidad asegura que las organizaciones, las comunidades y los gobiernos puedan apoyar a los individuos durante una crisis.



Imagen 1: Continuidad de toda la comunidad

Tal como se detalla en la Circular de guías de continuidad¹ del Programa Nacional de Continuidad de la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés), la resiliencia de nuestra nación se basa en la continuidad de operaciones (COOP), la continuidad del gobierno (COG, por sus siglas en inglés) y los programas de gobierno constitucional duradero (ECG, por sus siglas en inglés), que colectivamente proveen resiliencia para la realización de nuestras Funciones Esenciales Nacionales (NEF, por sus siglas en inglés). Las NEF, detalladas en la imagen 2, son la base de todos los programas y capacidades de continuidad, y son el enfoque principal del gobierno federal antes, durante y después de una emergencia catastrófica. El gobierno federal mantiene estas funciones y servicios con el apoyo de los colaboradores de Toda la Comunidad (Vea la imagen 1). Se logran las NEF mediante esfuerzos colaborativos en que los departamentos y agencias federales integrados con y apoyados por los gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el público general.

Para que esa integración y ese apoyo sean exitosos, los colaboradores de Toda la Comunidad deben identificar las funciones esenciales organizacionales. Las funciones esenciales son un subgrupo de funciones gubernamentales diarias que se determinan como actividades críticas. Estas funciones esenciales, a su vez, se usan para identificar las tareas y los recursos de apoyo que deben incluirse en el proceso la organización para la planificación de continuidad. El Anejo A provee ejemplos de cómo las

¹ Refiérase a www.fema.gov/continuity-guidance-circular-cgc. La CGC guía los esfuerzos de toda la comunidad para desarrollar y mantener la capacidad para asegurar la COOP, la COG y el ECG durante una emergencia que interrumpe las operaciones rutinarias.

funciones esenciales de los colaboradores de toda la comunidad pueden apoyar a NEF 1, “Cómo asegurar el funcionamiento continuo de nuestra forma de gobierno”.

Esta "Guía para la continuidad del gobierno para gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales", un documento acompañante a la [Circular de guías de continuidad](#), describe la relación entre COOP, COG y ECG, y provee orientación en la forma de factores de planificación para ayudar a los gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales a lograr la continuidad del gobierno mediante una capacidad viable de continuidad para así asegurar la resiliencia y preservación del gobierno en caso de una emergencia.

NEF 1	NEF 5
Preservar Nuestro Gobierno Constitucional	Proteger la Nación
NEF 2	NEF 6
Proveer un Liderazgo Visible	Proveer Servicios de Respuesta y Recuperación por Emergencias
NEF 3	NEF 7
Defender el País	Mantener una Economía Estable
NEF 4	NEF 8
Mantener Relaciones Internacionales	Mantener una Economía Estable

Imagen 2: Funciones Esenciales Nacionales

2. Principios de COOP, COG y ECG

La Continuidad de Operaciones asegura que una *organización individual* pueda seguir desempeñando sus funciones esenciales, proporcionando servicios esenciales y prestando capacidades fundamentales durante una interrupción de sus operaciones rutinarias. La continuidad es el cimiento del cual las capacidades de continuidad del gobierno y del gobierno constitucional duradero dependen. Sencillamente, la planificación de continuidad es una buena práctica de negocio. El desempeño de las NEF requiere que todos los departamentos del gobierno tengan una capacidad viable de continuidad. Al igual que las NEF a nivel nacional, los gobiernos estatales, locales, tribales y territoriales (SLTT, por sus siglas en inglés) deben identificar como esencial para su misión las funciones necesarias para liderar y sostener su jurisdicción durante una emergencia catastrófica.

La continuidad del gobierno está destinada a preservar las funciones esenciales y la autoridad legal y constitucional de todos los niveles del gobierno en todas partes de los Estados Unidos.

La Continuidad del Gobierno es un esfuerzo coordinado dentro de cada una de las ramas ejecutivas, legislativas y judiciales, con el fin de asegurar que la gobernanza y las funciones esenciales sigan realizándose antes, durante y después de una emergencia. La COG es un resultado de los programas y capacidades viables de continuidad. *La COG está destinada a conservar las funciones esenciales y la autoridad legal y constitucional de todos los niveles del gobierno en todas partes de los Estados Unidos.* Los desastres pueden ocasionar emergencias locales o regionales al amenazar la habilidad de las jurisdicciones para ejecutar sus autoridades legales, desempeñar funciones esenciales y prestar servicios esenciales. Los planes deben ser ajustables y flexibles para cumplir los diversos requisitos, amenazas y necesidades de las organizaciones o jurisdicciones apoyadas, ya sean localidades pequeñas, ciudades grandes o gobiernos estatales, territoriales o tribales, para lograr los resultados de COG.

El Gobierno Constitucional Duradero es el resultado de un esfuerzo cooperativo entre las ramas ejecutiva, legislativa y judicial para conservar el marco en el que las se gobierna al pueblo. El ECG se enfoca en la habilidad de las ramas del gobierno para coordinar entre sí y ejecutar responsabilidades constitucionales, hacer posible la sucesión ordenada y asignar la transición de dirección y apoyar las funciones esenciales durante una emergencia.

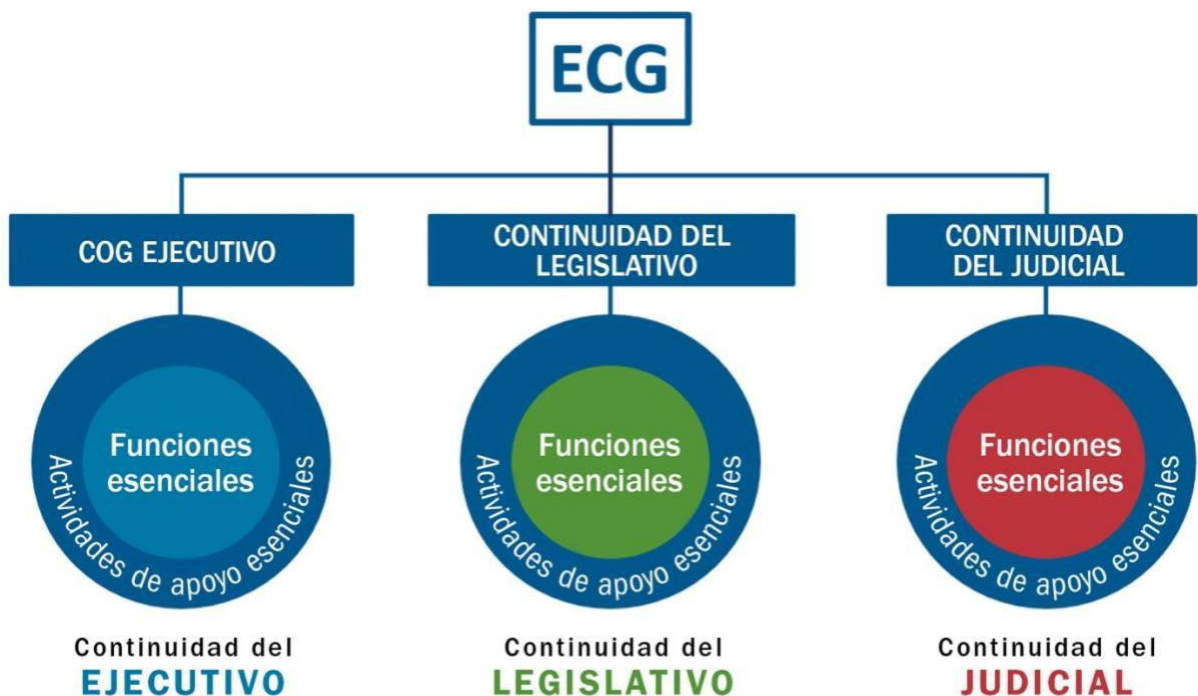


Imagen 3: Relación entre COOP, COG ECG

2.1. Relación entre COOP y COG

Tabla 1: Comparación entre COOP y COG

Continuidad de Operaciones	Continuidad del Gobierno
Esfuerzo dentro de organizaciones individuales para continuar las funciones esenciales.	Esfuerzo coordinado entre gobiernos y jurisdicciones para continuar funciones esenciales nacionales, estatales, locales, tribales y territoriales.
Es aplicable a todas las organizaciones en toda la comunidad, incluyendo las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias y con base de fe y el sector privado.	Es aplicable específicamente a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno (en todos los niveles).
Todos los eventos (incendios, inundaciones, huracanes, etc.).	Desastres mayores o catastróficos que podrían afectar toda la nación, estado, tribu o jurisdicción y abrumar la habilidad del gobierno para responder si no está preparado para manejar la situación. Eventos que amenazan la estabilidad institucional de los gobiernos SLTT afectan la capacidad para lograr COG.

3. Continuidad del Gobierno – Un esfuerzo coordinado

La base de COG es la planificación de continuidad. Todas las organizaciones deben tener una capacidad viable de continuidad para continuar sus funciones esenciales. Sin embargo, COG es el resultado de un esfuerzo coordinado entre las jurisdicciones SLTT, las ramas del gobierno y las organizaciones que son críticas para la gobernanza efectiva y tienen que resistir las emergencias y los desastres más devastadores. Una de las metas esperadas de un resultado de COG es la continuación de esos elementos de la “gobernanza”, como la promulgación de leyes, ordenanzas o códigos; la convocación de juntas o legislaturas; y la resolución de casos y apelaciones; que, en su totalidad, proveen la autoridad para las operaciones de emergencia. Para lograr la COG se necesita un nivel aumentado de resiliencia, coordinación, comunicación y armonización entre las organizaciones y cargos más críticos para el funcionamiento continuo del gobierno.




Un resultado de COG requiere un nivel aumentado de resiliencia, coordinación, comunicación y armonización entre las organizaciones y cargos más críticos para el funcionamiento continuo del gobierno.

3.1. COG - Representación y el Grupo de trabajo de continuidad inter-gubernamental/jurisdiccional/organizacional

Las jurisdicciones gubernamentales de todos los niveles deben establecer uno o más Grupos de trabajo de continuidad entre las funcionales para abordar las dependencias de la coordinación intra- o interinstitucional. La composición de este grupo puede variar según la jurisdicción, pero debe incluir a representantes de planificación, operaciones y dirección de todas las ramas del

gobierno, las jurisdicciones vecinas y los representantes de los varios departamentos, agencias, oficinas y otras organizaciones SLTT que sean consideradas las más críticas para el funcionamiento continuo de la jurisdicción durante una emergencia.

Tabla 2: Ramas del gobierno y sus funciones críticas

Modelo de Ramas del gobierno		
 <p>Rama ejecutiva</p>	 <p>Rama legislativa</p>	 <p>Rama judicial</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuidad de dirección (sucesión) ▪ Declaración de emergencia ▪ Implementar operaciones de respuesta e iniciar medidas y autoridades de emergencia ▪ Hacer nombramientos de emergencia ▪ Salvaguardar/proteger recursos, instalaciones y personal 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuidad de dirección (sucesión) ▪ Continuidad del proceso legislativo ▪ Proveer autoridad para medidas gubernamentales necesarias ▪ Asegurar que las leyes apoyen los requisitos urgentes de COG ▪ Permitir el traslado de la sede del gobierno o su operación virtual y modificar requisitos de quórum 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Continuidad de dirección (sucesión) ▪ Continuidad del sistema judicial ▪ Asegurar el debido proceso ▪ Asegurar el control y equilibrio entre las ramas ▪ Decidir sobre asuntos que surjan debido a la emergencia ▪ Priorizar los expedientes y funciones judiciales ▪ Asegurar el acceso a servicios legales

3.2. Ramas del gobierno (Modelo federal)

El objetivo de los esfuerzos de planificación de continuidad dentro de cada rama del gobierno es garantizar que la sucesión al cargo, cuando sea necesaria, queda claramente definida y que existan procedimientos que detallan y precisan las medidas de emergencia que la dirección debe estar preparada para tomar con el fin de crear una capacidad viable de continuidad que apoye un resultado de COG. También debe haber disposiciones para mantener el sistema de control y equilibrio entre las ramas del gobierno. A manera de ejemplo, a continuación, se describe el sistema federal, que se basa en tres ramas de gobierno.

Ejecutiva: En una emergencia catastrófica, es esencial que una autoridad reconocida pueda ejecutar la dirección y el control. La rama ejecutiva de la jurisdicción provee la administración diaria y es responsable de implementar las operaciones de respuesta y recuperación por emergencia. Las consideraciones para la planificación de continuidad de la rama ejecutiva incluyen las siguientes:

- Proveer dirección para el personal de respuesta y operaciones;

- Emitir órdenes, proclamaciones y mensajes o declarar un estado de emergencia como base para la imposición de toques de queda, desalojos, restricciones sobre movimiento, cuarentenas, declaraciones de poderes de expropiación, etc.; y
- Hacer nombramientos o designar personas para cargos vacantes (tanto puestos electos como cargos nombrados).

Legislativa: Las leyes proveen la autoridad legal, los requisitos y las direcciones bajo los cuales los funcionarios públicos cumplen sus responsabilidades y las sociedades democráticas funcionan. El sistema legislativo es importante durante la fase de preparación para legislar poderes y autoridades de emergencia y debe ser sostenido durante la recuperación y la reconstitución para proveer autoridad para la implementación de medidas gubernamentales necesarias que no se autoricen por ley de otra forma. El orden de sucesión para ejecutivos principales SLTT, otros funcionarios electos y cargos nombrados en condiciones de emergencia deben establecerse según la ley.

Los planes de continuidad legislativa, ya sean incluidos en el plan general de la jurisdicción o desarrollados de manera independiente, son diseñados para proveer a la legislatura la capacidad para comunicar, convocar y tomar decisiones durante una crisis. Los cimientos para la continuidad legislativa que apoyan un resultado de COG son disposiciones constitucionales o legales que:

- Permitan el traslado de la sede del gobierno o su operación virtual;
- Suspendan o modifiquen los requisitos para el quorum legislativo;
- Contemplan la sucesión legislativa interina por emergencia; y
- Apoyan todos los requisitos de la continuidad con legislación de apoyo.







Judicial: El sistema judicial implementa el debido proceso de ley y otros principios básicos de la forma del gobierno estadounidense. El sistema judicial debe ser sostenido durante la recuperación y reconstitución y es necesario para decidir los asuntos que surjan debido a la emergencia y para mantener el sistema de control y equilibrio con las otras ramas del gobierno. Durante una emergencia, se podría necesitar que las reglas del tribunal sean flexibles, para incluir la suspensión de reglas y plazos para presentar documentos y el otorgamiento de más flexibilidad jurisdiccional a los jueces y jueces magistrados para que puedan atender casos fuera de sus áreas normales de jurisdicción o de manera virtual. Las operaciones judiciales para crear un resultado de COG podrían incluir:

- Hacer nombramientos de emergencia de funcionarios judiciales;
- Decidir sobre asuntos que surjan debido a la emergencia; y
- Priorizar los expedientes y funciones judiciales.

3.3. Cargos, departamentos, agencias y oficinas SLTT

No todas las jurisdicciones SLTT tienen el modelo de tres ramas que se describe más arriba. Las funciones asociadas con los cargos, departamentos, agencias y oficinas SLTT podrían distribuirse de manera distinta según la jurisdicción, pero aún son responsables de la preparación, respuesta y recuperación de emergencias y la restauración de los servicios esenciales para manejar la implementación de las directivas y estatutos ejecutivos y legislativos. También son esenciales para dirigir los servicios críticos de apoyo y para proporcionar los servicios y recursos de emergencia que el público necesite. Las responsabilidades de estas organizaciones podrían ser de naturaleza técnica u operacional, pero cada organización podría necesitar sus poderes y autoridades correspondientes de emergencia. El mantenimiento de las autoridades de dirección para ejercer estos poderes durante las emergencias es crítico. La Tabla 3 ofrece algunas posibles organizaciones y funciones que podrían tener que ser incluidas en el esfuerzo de planificación de la jurisdicción.

Tabla 3: Organizaciones SLTT

Departamentos, agencias, oficinas y otros cargos críticos SLTT					
					
Salud y servicios humanos	Seguridad pública	Transporte	Educación	Finanzas	Comercio
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Salud y bienestar de ciudadanos ▪ Distribución de equipos y suministros, incluyendo Equipos de protección personal ▪ Refugio y vivienda ▪ Información de salud pública ▪ Servicios médicos de emergencia ▪ Respuesta y manejo del medio ambiente ▪ Vigilancia de salud pública 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Servicios de emergencia ▪ Orden público ▪ Despacho de emergencia (911) ▪ Bomberos ▪ Búsqueda y rescate ▪ Manejo de emergencias ▪ Servicios médicos de emergencia ▪ Cuidado en masa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evacuación ▪ Políticas de transporte en masa ▪ Resistencia de infraestructura de transporte 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aberturas y cierres de escuelas ▪ Educación virtual ▪ Servicios para alumnos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contrataciones y adquisiciones de emergencia ▪ Contratos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Política y guía para negocios esenciales y no esenciales ▪ Modificaciones de requisitos de permisos y licencias ▪ Invocación reglamentos de racionamiento, controles de precios, en contra del mercado ilegal y en contra de la acumulación excesiva ▪ Uso de propiedades públicas / privadas

4. Pasos de medidas de emergencia

Debido a la naturaleza catastrófica de los eventos que podrían dar lugar a escenarios de emergencia, las jurisdicciones deben contemplar el desarrollo de pasos de medidas de emergencia. Los pasos de medidas de emergencia son medidas que facilitan la capacidad del personal gubernamental para responder de manera rápida y eficiente ante las emergencias. Estos pasos de medidas de emergencia (los cuales podrían ser directivas, listas de cotejo o Procedimientos Operativos Estándar) deben identificar las asignaciones y responsabilidades y los lugares de servicio en caso de emergencia. También podrían detallar los procedimientos para alertar, notificar, ubicar y llamar a los miembros claves del gobierno. Estas medidas no son únicas en cuanto a la creación de capacidades que dan lugar a COG, pero suelen asociarse con todas las actividades de operaciones de emergencia.

Los planificadores deben garantizar que existan procedimientos que indican y precisan las medidas que los funcionarios altos en cargos de dirección de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno deben estar preparados para tomar en respuesta a condiciones de emergencia. Estas medidas deben ser coordinadas entre las ramas del gobierno. Por ejemplo, la rama ejecutiva desarrolla los pasos de medidas de emergencia, la rama legislativa asegura que las leyes sean suficientes para implementarlas y la rama judicial asegura y confirma su legalidad.

Los funcionarios de alto rango deben tener una lista de cotejo de medidas de emergencia disponible en que se detallan sus autoridades, responsabilidades, deberes y lugar de servicio en caso de emergencia, y las circunstancias específicas y/o secuencias de eventos que requieren medidas o la implementación durante una emergencia. Algunas medidas que una jurisdicción podría considerar al desarrollar sus pasos de medidas de emergencia incluyen las siguientes:

- Una lista de notificación de emergencia que describe cómo, cuándo y quién notificará/alertará a los encargados de tomar decisiones principales/alternativos ejecutivos, legislativos y judiciales durante condiciones de emergencia;
- Anuncios escritos y revisión y actualización periódica (es decir, semestral) de la lista de notificaciones/alertas que se usa para contactar a los encargados de tomar decisiones ejecutivas, legislativas y judiciales designados;
- Procedimientos para declarar un estado de emergencia;
- Emitir Órdenes ejecutivas (EO, por sus siglas en inglés), proclamaciones y reglamentos de emergencia con plena fuerza y vigencia de ley;
- Proclamar y hacer cumplir toques de queda;
- Emitir órdenes de quedarse en casa o refugiarse en el lugar;
- Permitir que entidades/organizaciones profesionales y negocios operen sin licencias adicionales;
- Permitir que el personal y propiedades gubernamentales se usen fuera de la jurisdicción;

- Suspender operaciones gubernamentales no esenciales;
- Usar propiedades públicas y privadas; y
- Invocar reglamentos de racionamiento, controles de precios, en contra del mercado ilegal y en contra de la acumulación excesiva.

4.1. Recursos de emergencia

Durante las emergencias, los recursos críticos podrían estar escasos, incluyendo los que son necesarios para apoyar las funciones esenciales de cada una de las ramas del gobierno. Se recomienda que las jurisdicciones establezcan relaciones y acuerdos de manera proactiva con los proveedores de suministros y equipos críticos. Las jurisdicciones deben planificar para poder adquirir y distribuir estos recursos y podrían tener que trabajar con varios proveedores de servicios para establecer Acuerdos de ayuda mutua/Memorandos de entendimiento y contratos de servicio para:

- Lugares alternativos (a incluir el teletrabajo y el apoyo virtual);
- Videoconferencias u otros métodos/tecnologías de comunicaciones;
- Personal con pericia específica, tales como los taquígrafos judiciales o agentes de seguridad/orden público;
- Vehículos, equipos de generación eléctrica y combustible adicionales;
- Reservas de Equipos de protección personal;
- Puntos de acceso inalámbrico;
- Servicio celular, incluyendo torres portátiles o provisionales;
- Alojamiento;
- Alimentos y agua; y
- Otros recursos críticos necesarios para apoyar las funciones esenciales.

Además, las jurisdicciones locales deben contemplar el establecimiento de acuerdos entre sí, como los acuerdos que forman la base del Pacto de Asistencia para el Manejo de Emergencias (EMAC, por sus siglas en inglés)². El proceso de EMAC puede proveer asistencia durante estados de emergencia o desastres declarados al permitir que los estados envíen personal, equipos y suministros para ayudar con las labores de respuesta y recuperación en otros estados. Marcos jurisdiccionales grandes han establecido estos acuerdos a los cuales las jurisdicciones locales pueden unirse.

² Para más información sobre EMAC, refiérase a: www.emacweb.org

Anejo A: Descripción de NEF 1

La continuidad es la capacidad para proveer recursos y servicios durante una interrupción a las operaciones normales y puede ocurrir solo si cada colaborador dentro de la comunidad desempeña una función.

Para desempeñar las funciones esenciales y proveer servicios críticos, todos los niveles del gobierno – federal, estatal, local, tribal y territorial – necesitan el apoyo de los individuos, las familias, el sector privado, la infraestructura crítica, las organizaciones comunitarias y las organizaciones con base de fe. Para ilustrar esta coordinación, la imagen 6 provee por cada uno de éstos un ejemplo de las muchas medidas que los miembros de toda la comunidad toman para construir una capacidad viable de continuidad para apoyar la realización de las NEF.

NEF 1 es el estado final ideal de una capacidad robusta de continuidad nacional, definida como la "continuidad de tanto el gobierno como el gobierno constitucional duradero."



Imagen 4: NEF 1

Anejo B: Acrónimos

Acrónimo en inglés	Definición
CGC	Circular de guías de continuidad
COG	Continuidad del Gobierno
COOP	Continuidad de Operaciones
CWG	Grupo de trabajo de continuidad
DHS	Departamento de Seguridad Nacional
ECG	Gobierno Constitucional Duradero
EMAC	Pacto de Asistencia para el Manejo de Emergencias
EO	Orden ejecutiva
FCD	Directiva de Continuidad Federal
HSEEP	Programa de Ejercicio y Evaluación de Seguridad Nacional
MOA/MOU	Memorandos de acuerdo/Memorandos de entendimiento
NEF	Función esencial nacional
PPD	Directiva de política presidencial
SLTT	Estatal, local, tribal y territorial

Anejo C: Referencias y recursos

Referencias

- Circular de guías de continuidad: <https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-10/continuity-guidance-circular-2018.pdf>
- Directiva de Continuidad Federal núm. 1: <https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/January2017FCD1.pdf>
- Directiva de Continuidad Federal núm. 2: https://www.fema.gov/sites/default/files/2020-07/Federal_Continuity_Directive-2_June132017.pdf

Recursos

- Kit de Herramientas de Recursos Comunitarios: www.fema.gov/continuity-resource-toolkit
- Capacitaciones sobre continuidad y Certificados de continuidad de FEMA: www.fema.gov/continuity-excellence-series-professional-and-master-practitioner-continuity-certificate-programs
- Página web de Listo.gov: www.listo.gov
- Pacto de Asistencia para el Manejo de Emergencias (EMAC, por sus siglas en inglés): www.emacweb.org
- Conferencia nacional de Legislaturas estatales (NCSL, por sus siglas en inglés):
 - “Continuidad del gobierno en Legislaturas estatales”: www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/examples-of-constitutional-provisions-relating-to-continuity-of-government.aspx
 - “Continuidad legislativa del gobierno”: www.ncsl.org/research/about-state-legislatures/legislative-continuity-of-government.aspx