



GUÍA PARA EL PROCESO DE ANÁLISIS DE MARCO LEGAL

DMCISP - 01 - 03

MINISTERIO DEL TRABAJO

SUBSECRETARÍA DE CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO

DIRECCIÓN DE MEJORA CONTINUA E INNOVACIÓN DEL
SERVICIO PÚBLICO

ABRIL 2026

VERSIÓN 1.0

Contenido

1	Siglas y acrónimos.	1
2	Glosario.	2
3	Introducción.	6
4	Objetivo General	7
4.1	Objetivos Específicos	7
5	Alcance.	8
6	Fundamento legal.	8
6.1	Constitución de la República del Ecuador.	8
6.2	Código Orgánico Administrativo.	9
6.3	Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE.	10
6.4	Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público.	12
6.5	Norma Técnica para la Elaboración de los Instrumentos de Gestión Institucional de las Entidades de la Función Ejecutiva	13
7	Desarrollo.	15
7.1	Procedimiento de Análisis de Marco Legal	16
7.1.1	Identificación y Recolección de Información Normativa	17
7.1.2	Evaluación de Impacto y Determinación del marco normativo	23
7.1.3	Herramientas y/o técnicas para la ejecución del análisis del marco legal	31
7.1.4	Validación Jurídica y Formalización	32
7.2	Documentación de Requerimientos Normativos	33
7.3	Monitoreo y Actualización Permanente	34
8	Bibliografía.	35
9	Control e historial de cambios.	36
10	Firmas de responsabilidad.	36

Ilustraciones

Ilustración 1 Proceso de Análisis de Marco Legal.....	16
Ilustración 2 Definición Pirámide de Kelsen	17
Ilustración 3 Pirámide de Kelsen aplicada al Ecuador.....	18
Ilustración 4 Análisis del nivel fundamental.....	18
Ilustración 5 Análisis del nivel legal	20
Ilustración 6 Análisis del nivel base	21
Ilustración 7 Dimensiones para el análisis Jurídico-Funcional.....	23
Ilustración 8 Facultades.....	26
Ilustración 9 Clasificación de las Obligaciones administrativas.....	30
Ilustración 10 Responsabilidades institucionales.....	31
Ilustración 11 Documentación de Requerimientos Normativos.....	34
Ilustración 12 Monitoreo y Actualización Permanente.....	34

Tablas

Tabla 1 Técnicas y Herramientas Propuestas para la identificación y recolección de información normativa	22
Tabla 2 Técnicas y Herramientas Propuestas para el análisis del marco legal	32

1 Siglas y acrónimos.

-A-

Art. Un artículo en el ámbito jurídico es cada una de las disposiciones numeradas consecutivamente que subdividen y estructuran un cuerpo legal (ley, reglamento, tratado o contrato)

-B-

BPMN Notación para la Gestión de Procesos de Negocio (Business Process Management Notation).

-C-

COA Código Orgánico Administrativo

CGE Contraloría General del Estado

-E-

ERJAFE Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

-G-

GPR Gestión por Resultados

-I-

INEN Instituto Ecuatoriano de Normalización

ISO International Organization for Standardization

-L-

LOSEP Ley Orgánica del Servicio Público

-M-

MDT Ministerio del Trabajo

-N-

NTE Norma Técnica Ecuatoriana

-U-

UATH Unidad de Administración del Talento Humano

2 Glosario.

-A-

Acto Administrativo:

Declaración unilateral de voluntad realizada por la administración pública en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales.

Atribuciones:

Actividad desarrollada por la entidad para el cumplimiento de sus competencias en concordancia con sus facultades.

-C-

Competencia:

Son las temáticas en las que la entidad tiene acción de acuerdo a las disposiciones contenidas en la Constitución, leyes, códigos, reglamentos y decretos; las competencias pueden estar relacionadas con una o varias líneas de gestión que a su vez permiten identificar y organizar la gestión para alcanzar los objetivos estratégicos de manera coordinada y eficiente.

Compliance (Cumplimiento normativo):

Sistema estructurado de procesos y controles orientados a garantizar que la entidad actúe conforme al marco jurídico aplicable y estándares internacionales.

Control Interno:

Conjunto de políticas, procedimientos y mecanismos implementados para asegurar eficiencia, transparencia y cumplimiento del marco legal.

-D-

Discrecionalidad Administrativa:

Margen de decisión que la ley otorga a la administración para elegir entre varias alternativas válidas, conforme criterios técnicos y jurídicos.

-F-

Facultad:

Potestad administrativa cuyo ejercicio está expresamente determinado por la norma, sin margen de interpretación o decisión alternativa.

-G-

Gestión por Procesos:

Modelo organizacional que estructura la administración pública en función de procesos estratégicos, sustantivos y de apoyo.

-M-

Mejora Continua:

Enfoque sistemático orientado a optimizar de forma permanente la eficiencia, eficacia y calidad institucional.

-P-

Principio de eficacia:

Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.

Principio de eficiencia:

Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de requisitos puramente formales.

Principio de calidad:

Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.

Principio de jerarquía:

Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos.

Principio de desconcentración:

La función administrativa se desarrolla bajo el criterio de distribución objetiva de funciones, privilegia la delegación de la repartición de funciones entre los

órganos de una misma administración pública, para descongestionar y acercar las administraciones a las personas.

Principio de descentralización:

Los organismos del Estado propenden a la instauración de la división objetiva de funciones y la división subjetiva de órganos, entre las diferentes administraciones públicas.

Principio de coordinación:

Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.

Principio de participación:

Las personas deben estar presentes e influir en las cuestiones de interés general a través de los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

Principio de planificación:

Las actuaciones administrativas se llevan a cabo sobre la base de la definición de objetivos, ordenación de recursos, determinación de métodos y mecanismos de organización.

Principio de transparencia:

Las personas accederán a la información pública y de interés general, a los registros, expedientes y archivos administrativos, en la forma prevista en este Código y la ley.

Principio de evaluación:

Las administraciones públicas deben crear y propiciar canales permanentes de evaluación de la satisfacción de las personas frente al servicio público recibido.

Principio de juridicidad:

La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código. La potestad discrecional se utilizará conforme a Derecho.

Principio de responsabilidad:

El Estado responderá por los daños como consecuencia de la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos o las acciones u omisiones de sus servidores públicos o los sujetos de derecho privado que actúan en ejercicio de una potestad pública por delegación del Estado y sus dependientes, controlados o contratistas. El Estado hará efectiva la responsabilidad de la o el servidor

público por actos u omisiones dolosos o culposos. No hay servidor público exento de responsabilidad.

Principio de proporcionalidad:

Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico.

Principio de buena fe:

Se presume que los servidores públicos y las personas mantienen un comportamiento legal y adecuado en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

-S-

Servicio:

Es el resultado de la ejecución de uno o varios procesos que entregan valor en términos de bienes tangibles e/o intangibles a un segmento de usuarios, garantizando sus derechos y facilitando el cumplimiento de las obligaciones definidas en el marco jurídico vigente.

-R-

Red de Valor:

Es un modelo estratégico que conecta los productos, los servicios y procesos para crear un valor al usuario a través de relaciones colaborativas, mediante la integración de actividades primarias y de soporte, optimizando los flujos para mejorar la competitividad.

Responsabilidad Administrativa:

Obligación jurídica que recae sobre los servidores públicos por actos u omisiones contrarios al ordenamiento jurídico.

-T-

Taxonomía de temáticas:

Conjunto organizado de temáticas generales y específicas que permite clasificar y estructurar elementos de gestión bajo criterios definidos.

Trámite:

Conjunto de requisitos y acciones interrelacionadas para acceder a un servicio.

Temática general:

Marco de actuación sectorial, facilitando la articulación con políticas públicas y programas gubernamentales.

Temática específica:

Área o asunto concreto al que se refiere la competencia institucional.

3 Introducción.

La determinación del marco legal constituye un elemento fundamental dentro de la gestión institucional en el sector público, porque establece el conjunto de normas, principios y disposiciones que regulan el accionar de las entidades y delimitan sus competencias, responsabilidades y ámbitos de actuación. La Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público emitida por el Ministerio del Trabajo busca fortalecer la gestión por procesos desde el enfoque del cumplimiento legal que debe efectuar cada entidad; es preciso destacar que esta Norma Técnica se sustenta en disposiciones constitucionales y legales con esta interacción busca que las entidades gestionen sus servicios y procesos bajo los principios de eficiencia, eficacia, calidad, transparencia y responsabilidad en la cumplimiento de su marco legal.

En este sentido, y concordancia con el instrumento técnico antes citado, el análisis del marco legal, constituye un proceso técnico-estratégico que permite a las entidades identificar con claridad sus competencias, restricciones y oportunidades de gestión. Las cuales guardan relación con lo dispuesto en la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público, su Guía Metodológica de aplicación y los instrumentos técnicos emitidos, la presente guía ayuda a que las entidades realicen el análisis del marco legal institucional y estos se integren como un proceso clave dentro del direccionamiento estratégico, ya que asegura la coherencia entre legislación vigente, la planificación institucional y la operación de los procesos y servicios.

Este análisis legal aporta directamente a la trazabilidad entre el régimen legal, las reglas de negocio, los procesos y los servicios institucionales, convirtiéndose en un insumo esencial para el diseño organizacional, la mejora continua y la innovación pública. Este enfoque permite que las entidades no solo cumplan con el marco jurídico vigente, sino que optimicen su gestión, reduzcan riesgos de incumplimiento y fortalezcan la generación de valor público orientado al usuario.

4 Objetivo General

Establecer lineamientos y herramientas metodológicas para la identificación, análisis y sistematización de las disposiciones legales que regulan a una entidad, mediante la caracterización de sus competencias institucionales, atribuciones legales, facultades, obligaciones y/o responsabilidades administrativas, con la finalidad de determinar sus líneas de gestión, la construcción de redes de valor y la clasificación y análisis de sus servicios y trámites asociados, lo cual permitirá fortalecer la gestión institucional y alinear su operación con el marco normativo y estratégico vigente.

4.1 Objetivos Específicos

- Identificar y analizar el marco legal aplicable a la entidad, con el fin de determinar de manera clara las competencias institucionales, atribuciones y responsabilidades, garantizando su alineación con la Constitución, leyes, reglamentos vigentes.
- Estructurar las competencias institucionales en función del marco legal, desagregándolas en líneas de gestión, atribuciones, procesos y servicios, asegurando su coherencia con la planificación institucional y facilitando su implementación bajo un enfoque de gestión por procesos .
- Establecer la interrelación de las regulaciones legales entre las competencias, los procesos y los servicios, documentándolos a cada uno con su sustento legal; así también se podrá identificar el propósito, los responsables y sus usuarios y/o beneficiarios, de manera que se garantice el cumplimiento normativo y la generación de valor público.
- Desarrollar un modelo de articulación institucional basado en redes de valor, que permita identificar la interrelación entre procesos y servicios, asegurando su alineación con los objetivos estratégicos y el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.
- Definir una taxonomía de servicios institucionales sustentada en el marco legal, que permita clasificar, organizar, identificar y gestionar los servicios en función de las competencias de la entidad, facilitando su control, seguimiento y cumplimiento del marco legal vigente con estándares de calidad.

- Analizar los trámites administrativos asociados a los servicios institucionales, verificando que sus requisitos, flujos de información y documentación responda al marco jurídico aplicable, promoviendo la simplificación administrativa, la transparencia y la accesibilidad para los usuarios.
- Fortalecer el análisis y cumplimiento normativo como insumo para la mejora continua, permitiendo identificar brechas entre el marco jurídico vigente y la operación institucional, permitiendo a la entidad generar oportunidades de optimización de procesos y servicios sin contravenir su marco legal.

5 Alcance.

El alcance de la presente guía se centra en el proceso de identificación, análisis y evaluación del marco legal que regula a todas las entidades públicas. Este documento proporciona descripciones que facilitan la implementación de la Norma Técnica y la Guía Metodológica para la Aplicación de la Norma para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público.

6 Fundamento legal.

Considerando el objetivo general y los objetivos específicos de la presente guía, a continuación, se detalla la base legal que fundamenta la presente guía y el análisis legal que debe efectuar toda entidad:

6.1 Constitución de la República del Ecuador.

Art. 226: Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, los servidores y las servidoras públicas, así como las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar sus acciones para cumplir con sus fines y garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Art. 227: La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

6.2 Código Orgánico Administrativo.

Art. 2: Aplicación de los principios generales. - En esta materia se aplicarán los principios previstos en la Constitución, en los instrumentos internacionales y en este Código.

Art. 25: Principio de lealtad institucional. - Las administraciones públicas respetarán, entre sí, el ejercicio legítimo de las competencias y ponderarán los intereses públicos implicados. Las administraciones facilitarán a otras, la información que precise sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.

Art. 42: Ámbito material. - El presente Código se aplicará en:

1. La relación jurídico administrativa entre las personas y las administraciones públicas.
2. La actividad jurídica de las administraciones públicas.
3. Las bases comunes a todo procedimiento administrativo.
4. El procedimiento administrativo.
5. La impugnación de los actos administrativos en vía administrativa.
6. La responsabilidad extracontractual del Estado.
7. Los procedimientos administrativos especiales para el ejercicio de la potestad sancionadora.
8. La impugnación de los procedimientos disciplinarios salvo aquellos que estén regulados bajo su propia normativa y apliquen subsidiariamente este Código.
9. La ejecución coactiva.

Art. 45: Administración Pública Central. - El Presidente de la República es responsable de la administración pública central que comprende:

1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República
2. Los ministerios de Estado
3. Las entidades adscritas o dependientes
4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central.

En ejercicio de la potestad de organización, la o el Presidente de la República puede crear, reformar o suprimir los órganos o entidades de la administración pública central, "cualquiera sea su origen", mediante decreto ejecutivo en el que se determinará su adscripción o dependencia.

En caso de que el origen de la creación de órganos o entidades de la administración pública central, sea la Ley, el Presidente de la República podrá suprimirlos siempre que se demuestre que en el proceso legislativo se objetó la creación o que no existió dictamen presupuestario para la emisión de esta disposición.

Nota: Por Resolución de la Corte Constitucional No. 29, publicada en Registro Oficial Suplemento 512 de 25 de febrero del 2025, acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad. Declara la constitucionalidad condicionada del último inciso de este artículo, de tal forma que la frase "cualquiera sea su origen" será constitucional siempre que, tratándose de entidades de administración pública central creadas por la Constitución o la ley, la potestad de organización del Presidente de la República únicamente se aplique para la modificación de la organización interna, conforme a lo dispuesto en la norma que las creó, no siendo posible suprimirlas.

Art. 52: Duplicación de competencias. - Se prohíbe crear nuevos órganos o entidades administrativas que supongan duplicación de otros ya existentes, salvo que en el mismo acto se suprima o restrinja la competencia de estos.

Art. 65: Competencia. - La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.

Art. 66: Distribución de competencias asignadas a las administraciones públicas. - Si alguna disposición atribuye competencia a una administración pública, sin especificar el órgano que la ejercerá, corresponde a la máxima autoridad de esa administración pública determinarlo. Para la distribución de las competencias asignadas a la administración pública se preferirán los instrumentos generales que regulen la organización, funcionamiento y procesos.

6.3 Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE.

Art. 4: Principios y sistemas reguladores. - Los órganos y entidades que comprenden la Función Ejecutiva deberán servir al interés general de la sociedad y someterán sus actuaciones a los principios de legalidad, jerarquía, tutela, cooperación y coordinación, según el caso, bajo los sistemas de descentralización y desconcentración administrativa. Las máximas autoridades de cada órgano y entidad serán responsables de la aplicación de estos principios.

Art. 5: Gobierno y administración pública central. - Corresponde a los órganos superiores de la Función Ejecutiva la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como su administración civil y militar, de acuerdo a las normas constitucionales y legales. La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus ministros o delegados.

Art. 6: Características.- Las entidades, organismos y empresas del sector público dependientes, adscritos o controlados por los dignatarios de la Función Ejecutiva se caracterizan, en general, por ser creados, modificados y extinguidos por acto de poder público; tener como propósito facilitar el cumplimiento de determinados servicios públicos, el ejercicio de actividades económicas o la realización de determinadas tareas de naturaleza pública con el fin de satisfacer necesidades colectivas; gozar del ejercicio de autoridad para el cumplimiento de sus propósitos; y estar financiados por recursos públicos.

Art. 7: De la administración pública institucional. - La Administración Pública Institucional está conformada por las entidades de derecho público creadas por o en virtud de una ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, diferente al de la Administración Pública Central, a las que se les ha encargado la dirección, organización y control del funcionamiento de los servicios públicos propios de ésta, bajo los principios de especialidad y variedad.

Art. 8: Relaciones entre las administraciones públicas. - Las Administraciones Públicas, en el desarrollo de su actividad propia y en sus relaciones recíprocas, deberán respetar las competencias de las otras Administraciones y prestar, en su propia competencia, la cooperación que las demás recabaren para el cumplimiento de sus fines.

Art. 10-2: Atribuciones de la función ejecutiva. - Corresponde a la Función Ejecutiva ejercer las siguientes atribuciones:

- Rectoría: Emitir políticas públicas para el logro de metas nacionales.
- Regulación: Emitir normas para el desarrollo de la política pública y prestación de servicios.
- Coordinación: Concertar esfuerzos institucionales para alcanzar metas gubernamentales.
- Planificación: Establecer políticas y estrategias para lograr resultados esperados.
- Gestión: Administrar, proveer, prestar, ejecutar y financiar bienes y servicios públicos.

- Control: Facultad de comprobación, fiscalización, supervisión y vigilancia.
- Control técnico: Garantizar el cumplimiento de normas técnicas y estándares de calidad.
- Evaluación: Determinar la eficacia, eficiencia, efectividad e impacto de actividades.

Art. 84: De la Competencia. - La competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.

6.4 Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público.

El Ministerio del Trabajo, en ejercicio de su rectoría en la materia, expidió el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-163, mediante el cual se aprobó la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público, publicada en el Registro Oficial Nro. 158 el 6 de noviembre de 2025, misma que deroga toda normativa de igual o menor jerarquía que se le oponga, constituyéndose en el marco regulatorio obligatorio para todas las entidades del sector público a partir del 1 de enero de 2026. Las disposiciones de la presente norma técnica son de aplicación obligatoria para todas las entidades del Estado, detalladas a continuación:

- a) Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, en la Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;
- b) Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;
- c) Las empresas públicas;
- d) Las entidades que tienen a su cargo la seguridad social;
- e) Las entidades que comprenden el sector financiero público;
- f) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
- g) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.

6.5 Norma Técnica para la Elaboración de los Instrumentos de Gestión Institucional de las Entidades de la Función Ejecutiva

El Ministerio del Trabajo, en ejercicio de su rectoría en la materia, expidió el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-223, mediante el cual se aprobó la Norma Técnica para la Elaboración de los Instrumentos de Gestión Institucional de las Entidades de la Función Ejecutiva. La cual tiene por objeto establecer la metodología y regular el proceso para el diseño o reforma de los instrumentos de gestión institucional de las entidades de la Función Ejecutiva.

Art. 2: Del ámbito de aplicación. - Las disposiciones del presente Acuerdo son de aplicación obligatoria para todas las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva (Administración Pública Central, Institucional y que dependen de la Función Ejecutiva), con excepción de las empresas públicas; y, facultativa para el resto de entidades del sector público.

Art. 3: De la observancia. - Dentro de los procesos para el diseño o reforma de los instrumentos de gestión institucional de las entidades de la Función Ejecutiva, se deberá observar la normativa complementaria vigente, la planificación nacional, los objetivos programáticos de gobierno y los criterios de optimización, austeridad, eficiencia y eficacia.

Art. 4: De los principios de los procesos de diseño y reforma institucional. - Los principios que fundamentan los procesos de diseño y reforma institucional son: optimización, austeridad, eficiencia, eficacia, calidad, desconcentración, descentralización, transparencia, participación, responsabilidad social y ambiental.

Art. 5: De las definiciones. - Para la aplicación de la presenta Norma Técnica se observará las siguientes definiciones:

a) **Instrumentos de gestión institucional:** Son las herramientas técnicas que permiten identificar la misión, visión y ámbito de acción de las entidades para un correcto funcionamiento.

Los instrumentos de gestión institucional son los siguientes:

- i. Matriz de Competencias y Cadena de Valor;
- ii. Modelo de Gestión;
- iii. Estructura Organizacional; y,
- iv. Estatuto Orgánico.

b) **Desconcentración:** La desconcentración es el traslado de funciones desde el nivel central de un órgano de la administración pública hacia otros niveles jerárquicamente dependientes de la misma, manteniendo la primera, la responsabilidad por su ejercicio.

c) **Diseño:** Es el proceso mediante el cual una entidad de reciente creación elabora e implementa sus instrumentos de gestión institucional por primera vez.

d) **Reforma institucional:** Es el proceso en el cual se actualizan o modifican los instrumentos de gestión institucional, por efectos de cambios en la normativa, necesidad institucional, optimización y/o ajuste de la presencia territorial.

Existen dos (2) tipos de reforma:

i. *Reforma Institucional Integral:* Cuando todos los instrumentos de gestión institucional requieren ser modificados.

ii. *Reforma Institucional Parcial:* Cuando los instrumentos de gestión institucional requieren un ajuste puntual o específico a alguno de sus instrumentos.

Art. 8: De la Unidad de Planificación y Gestión Estratégica/Procesos o autoridad competente que haga sus veces. - La Unidad de Planificación y Gestión Estratégica/Procesos o autoridad competente que haga sus veces será responsable de la elaboración o reforma de la Matriz de Competencias y Cadena de Valor y del Modelo de Gestión, considerando criterios de planificación, desconcentración y descentralización.

Art. 16: De la Matriz de Competencias. - Es el instrumento metodológico cuya finalidad consiste en delimitar las competencias, facultades y atribuciones de las entidades que nacen de la norma que determina su rol y regula su gestión.

La matriz de competencias y cadena de valor refleja únicamente aquellas atribuciones sustantivas (agregadoras de valor) de la entidad. Es decir, en ella no se contemplan las atribuciones de los procesos gobernantes y los procesos adjetivos de asesoría y apoyo.

Este instrumento delimita el campo de acción de las entidades, con base en la normativa legal que apalanca el accionar institucional, con la finalidad de evitar la duplicidad o el traslape de competencias y atribuciones con otras entidades, así como determinar las actividades de una institución para generar valor a los usuarios y a la misma entidad a través de esta herramienta.

Art. 17: De la Cadena de Valor. - Es el conjunto de procesos involucrados en la entrega de valor a los usuarios.

Describe lógicamente cómo se desarrollan los procesos de un sector o institución, buscando añadir en cada eslabón de la cadena un concepto de valor. La cadena de valor será definida en concordancia con las competencias, facultades y atribuciones para ella establecidas dentro del marco de los instrumentos creados para el efecto y bajo el enfoque de la política sectorial establecida.

7 Desarrollo.

La presente guía a través del análisis del marco legal permitirá la construcción de un insumo técnico para la identificación de reglas de aplicabilidad, entendidas como obligaciones, condiciones o restricciones legales que gobiernan la ejecución de procesos públicos. Estas reglas se derivan de la legislación aplicable, se ejecutan a través de los procesos institucionales y pueden ser implementadas mediante sistemas de información o mecanismos de control operativo.

En este contexto, el análisis normativo aportará elementos esenciales para la definición o actualización de instrumentos de gestión tales como: el modelo de gestión institucional, la matriz de competencias, la cadena de valor, la estructura organizacional, el análisis de presencia institucional en territorio y el estatuto orgánico; permitiendo establecer competencias, facultades, atribuciones y responsabilidades organizacionales alineadas con las disposiciones legales vigentes que rige a la entidad.

La presente guía establece términos de carácter transversal para procesos claves de la gestión, cuyo propósito es estandarizar las prácticas institucionales en todo el sector público, promoviendo la eficiencia, la calidad y la mejora continua en la prestación de servicios los cuales no se contraponen y no buscan sustituir los instrumentos formales de estructuración organizacional establecidos en el régimen jurídico conexo.

7.1 Procedimiento de Análisis de Marco Legal

La entidad en base a un equipo de trabajo multidisciplinario (responsables y analistas de procesos, analistas jurídicos, expertos técnicos del proceso y en general quienes tengan experiencia en diseño, análisis y desarrollo organizacional) deberán levantar y analizar el marco legal general y específico, la identificación del producto y/o servicio a ser prestado que nace del cumplimiento legal, el planteamiento de sus procesos considerando las atribuciones emanadas desde la Constitución de la República, Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias, Decretos Ejecutivos, u otros instrumentos legales determinados en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador.

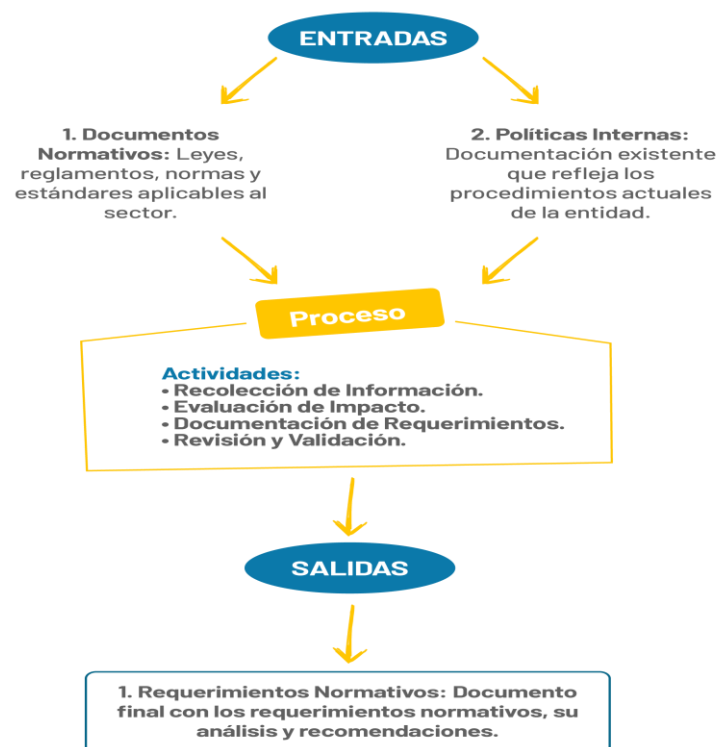


Ilustración 1 Proceso de Análisis de Marco Legal.

Fuente: Guía Metodológica para la Aplicación de la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Para realizar el análisis de marco legal, la entidad podría realizar los siguientes pasos:

7.1.1 Identificación y Recolección de Información Normativa

Consiste en la recopilación sistemática del marco normativo jerárquicamente aplicable a la entidad, considerando la relación jerárquica establecida en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador; aplicando lo descrito a continuación:

Niveles de la Pirámide de Kelsen

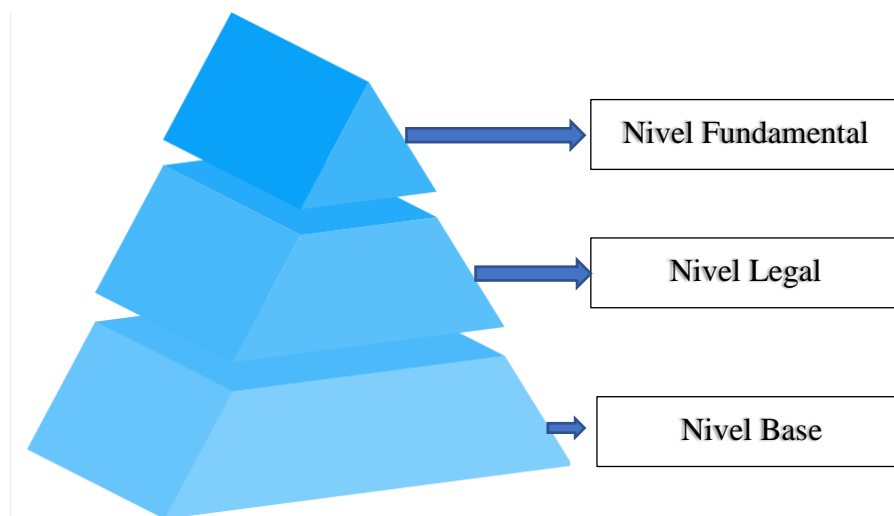


Ilustración 2 Definición Pirámide de Kelsen

Fuente: Tomado de Significado de la Pirámide de Kelsen: Definición, niveles fundamental, legal y base, (p. 115), por Hernández, G., 2020. <https://significado.com/piramide-de-kelsen/>

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

- **Nivel Fundamental:** En este nivel la entidad analizaría disposiciones establecidas desde la Constitución de la República, Tratados y convenios internacionales, que establecen competencias exclusivas y concurrentes, las mismas que podrán definirse como insumo para determinar sus servicios.
- **Nivel Legal:** En este nivel la entidad analizaría leyes orgánicas, leyes ordinarias, normas regionales y ordenanzas distritales y/o decretos y reglamentos que viabilicen o desarrollen leyes; que permitan determinar atribuciones, obligaciones y competencias que le ayuda a la entidad para definir sus servicios.

- **Nivel Base:** En este nivel la entidad analizaría ordenanzas, acuerdos, resoluciones y demás actos y decisiones de los poderes públicos; que estén relacionados y/o permitan viabilizar la aplicabilidad de las competencias, atribuciones y obligaciones de la entidad, pero estos instrumentos legales no servirán para definir de forma expresa los servicios.

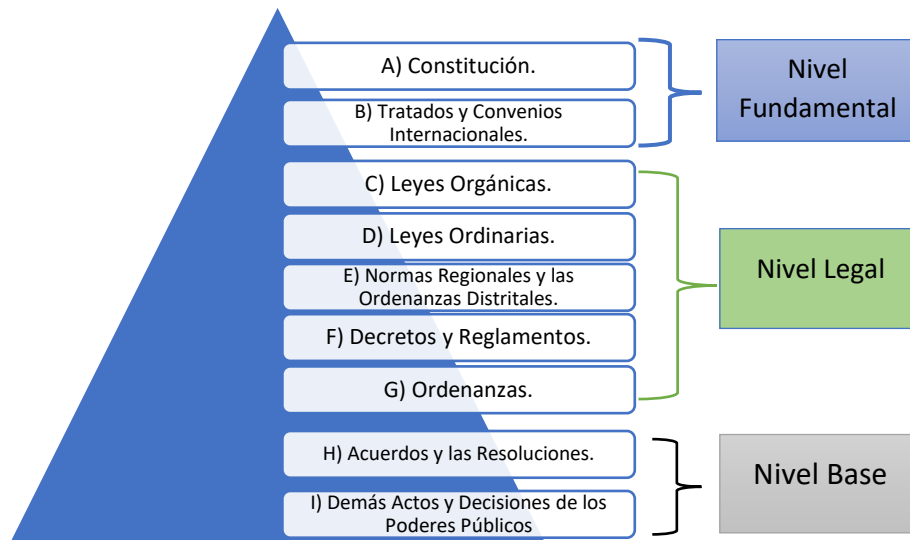


Ilustración 3 Pirámide de Kelsen aplicada al Ecuador

Fuente Adaptado de la Pirámide de Kelsen aplicada al Ecuador, por Martínez, S., M., 11 de febrero de 2016. <https://legislacion7.blogspot.com/2016/02/piramide-de-kelsen.html>

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

A continuación, se presenta un esquema guía de análisis: de los diferentes niveles:

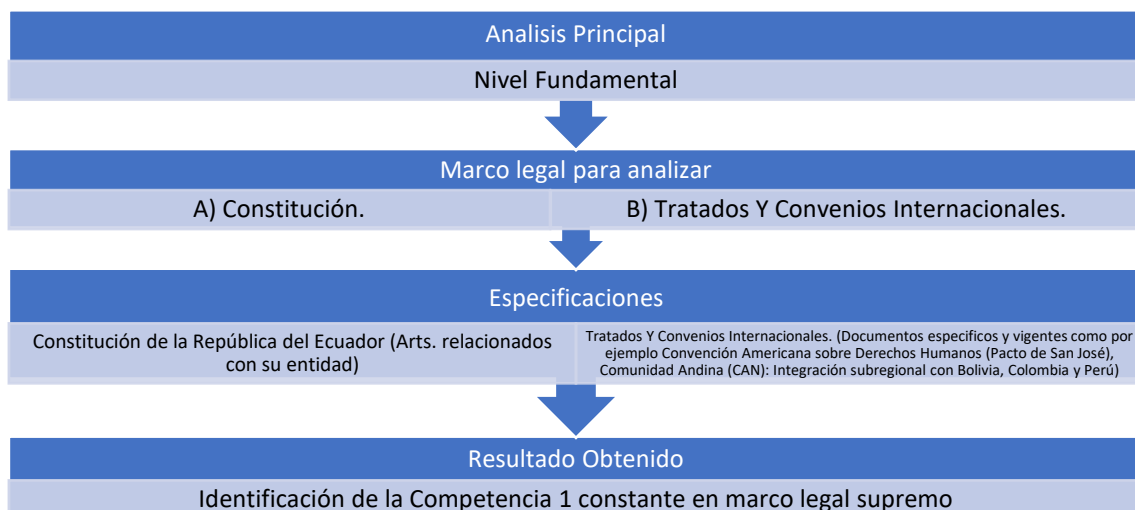


Ilustración 4 Análisis del nivel fundamental

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Ejemplo 1:

Institución que analiza: Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Marco legal perteneciente al nivel fundamental:

Constitución de la República del Ecuador: No se encuentra establecida una posible competencia de forma explícita.

Tratados y Convenios Internacionales: Convenio con Perú sobre Tránsito de Personas y Vehículos: Incluye reglamentación para que autoridades de ambos países trabajen coordinadamente en la capacitación y difusión de normas de tránsito para usuarios de la frontera.

Competencia identificada: Regulación del tránsito terrestre

Ejemplo 2:

Institución que analiza: Ministerio de Salud Pública

Marco legal perteneciente al nivel fundamental:

Constitución de la República del Ecuador: Inciso 2 del Art. 32: *“El Estado garantizará este derecho mediante políticas económicas, sociales, culturales, educativas y ambientales; y el acceso permanente, oportuno y sin exclusión a programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional”.*

Competencia identificada: Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud

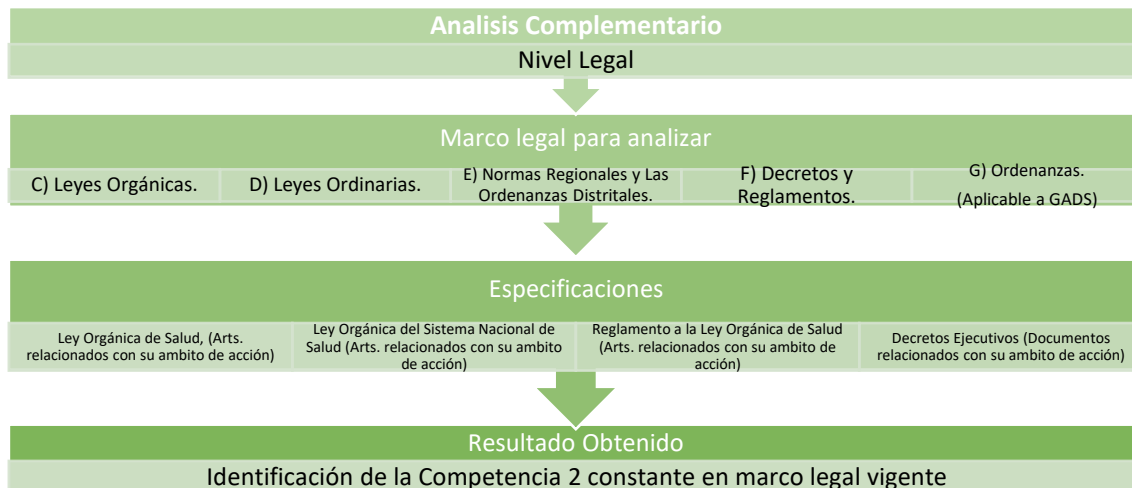


Ilustración 5 Análisis del nivel legal
Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Ejemplo 1:

Institución que analiza: Ministerio de Salud Pública

Marco legal perteneciente al nivel legal:

Leyes Orgánicas

Ley Orgánica de Salud: Es la norma matriz que regula las acciones de salud y determina que el MSP es la autoridad sanitaria nacional responsable de la regulación, planificación y control.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud: Establece la organización del sistema, incluyendo la coordinación entre instituciones públicas (IESS, ISSFA, ISSPOL) y privadas.

Normativa de Gestión

Reglamento de Carrera Sanitaria (2025): Establece incentivos y condiciones laborales específicas para los profesionales de la salud.

Decretos Ejecutivos Vigentes

Decreto Ejecutivo 1290 (2012): Escindió competencias del MSP para crear la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA).

Decreto Ejecutivo 2393 (Seguridad y Salud de los Trabajadores): Reglamento que norma la prevención de riesgos laborales en conjunto con el Ministerio del Trabajo.

Decreto de Creación (16 de junio de 1967): Documento fundacional que otorga al Ministerio la misión de rectoría y gestión de la salud pública ecuatoriana.

Competencia identificada: Gobernanza de la Salud Pública

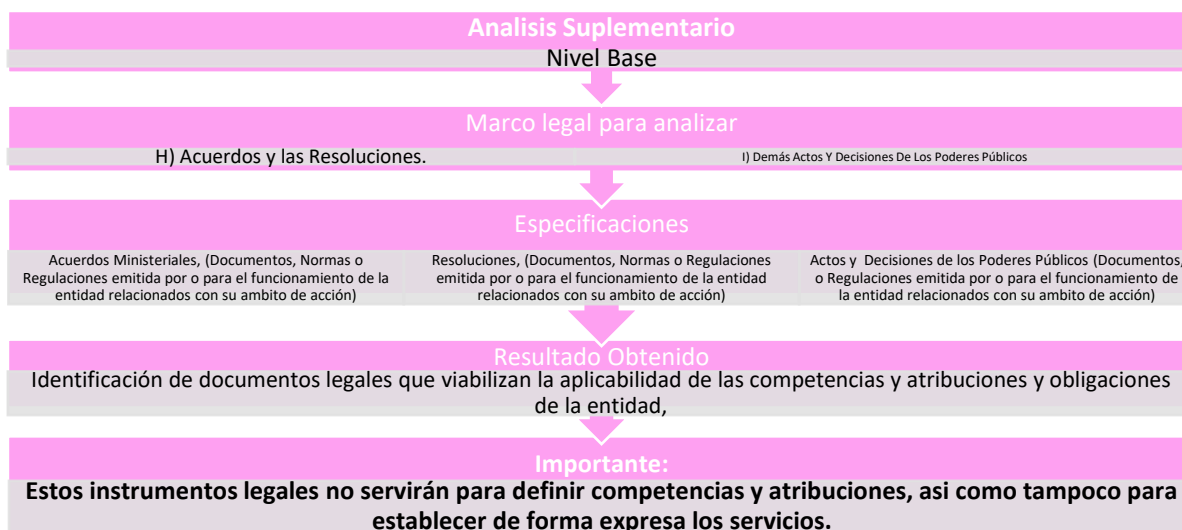


Ilustración 6 Análisis del nivel base

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Ejemplo 1:

Institución que analiza: Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial

Marco legal perteneciente al nivel base:

Acuerdos Ministeriales (MTOPE)

En el ejemplo planteado al tener la entidad un rector se deberá también considerar Instrumentos emitidos por el Ministerio de Infraestructura y Transporte que dictan políticas de alto nivel:

Acuerdo MTOPE-MTOPE-25-29-ACU: Amplía normativas previas sobre gestión de transporte y tránsito a nivel nacional.

Acuerdo MTOPE-MTOPE-24-02-ACU: Contiene reglamentos específicos para la operación técnica del sector transporte.

Acuerdo MTOP-MTOP-22-09-ACU: Establece directrices para la regulación de la red vial estatal y eventos masivos.

Resoluciones del Directorio de la ANT

Resolución Nro. 001-DIR-2026-ANT: Expide el Cuadro Tarifario 2026-2027 para servicios de tránsito en todo el país.

Resolución 032-DIR-2025-ANT: Reforma el reglamento de procedimientos y requisitos para la emisión de licencias de conducir.

Resolución 005-DIR-2025-ANT: Aprueba el reglamento para la homologación técnica de sistemas de posicionamiento global satelital (GPS).

Actos Administrativos

Son decisiones de la ANT que generan efectos jurídicos directos e individuales:

Títulos Habilitantes: Permisos de Operación a compañías de transporte.

Certificaciones y Registros: Actos como el Registro de Fecha de Matriculación o la emisión del Certificado de Historial de Infracciones.

Procedimientos de Rectificación: Actos que corrigen datos personales o bloqueos de vehículos por errores administrativos.

El responsable de cada unidad o proceso interno en conjunto con responsable de la administración por procesos, servicios, calidad y gestión del cambio o quien hiciere sus veces, realizarán la identificación y recolección de la información legal donde es esencial determinar de manera clara el nivel fundamental y legal de cada entidad. Para efectuar estas actividades la entidad podrá utilizar:

Técnicas y/o Herramientas Propuestas:

Herramienta/Técnica	Descripción
Recopilación de información	Reunir datos relevantes que permitan diagnosticar el marco legal en todos sus niveles.
Reuniones de Trabajo	Encuentros para discutir el marco normativo vigente.

Tabla 1 Técnicas y Herramientas Propuestas para la identificación y recolección de información normativa

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

7.1.2 Evaluación de Impacto y Determinación del marco normativo

La evaluación de impacto y determinación de atribuciones constituye la fase jurídico-funcional mediante la cual se analiza el alcance normativo aplicable a la entidad conforme lo recabado en el numeral 7.1.1 Identificación y Recolección de Información Normativa, para esta revisión sistemática podrá considerar como normativa referencial la Norma Técnica de Instrumentos de Gestión Institucional y la Guía Consolidada para Instrumentos de Gestión Institucional, con el objeto de identificar, clasificar y vincular las competencias, atribuciones, obligaciones y límites establecidos por el marco jurídico vigente.

El responsable de cada unidad o proceso interno en conjunto con responsable de la administración por procesos, servicios, calidad y gestión del cambio o quien hiciere sus veces y con la asesoría del área jurídica, realizarán la evaluación del impacto y determinación del marco normativo vigente. Esta fase permite asegurar que la estructura organizacional, la identificación de los servicios, los procesos institucionales y la distribución de responsabilidades respondan de manera coherente a las disposiciones legales vigentes y aplicables por cada entidad.

7.1.2.1 Análisis Jurídico-Funcional

El análisis se desarrolla en cuatro dimensiones complementarias:

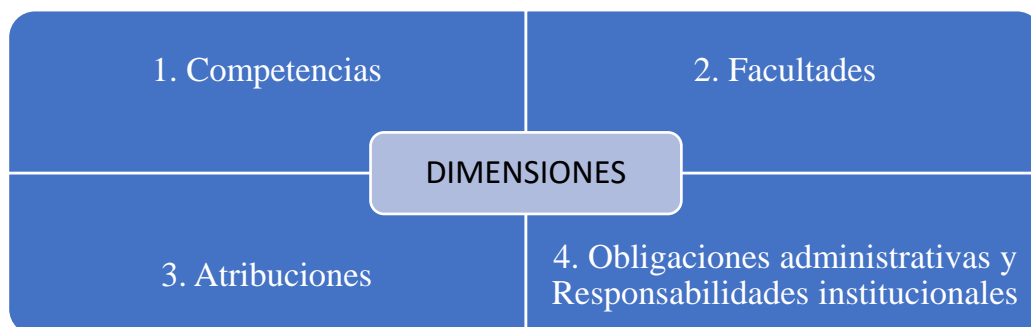


Ilustración 7 Dimensiones para el análisis Jurídico-Funcional
Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Con la finalidad de que el análisis jurídico-funcional efectuado por la entidad, sea efectivo, a continuación, se describe las dimensiones:

a) Competencias

Son aquellas establecidas de manera directa en el marco normativo, detalladas en artículos específicos. Son las temáticas en las que la entidad tiene acción de acuerdo a las disposiciones legales contenidas en la Constitución, leyes, códigos, reglamentos y/o decretos.

El número de competencias no determina el número de unidades administrativas en la Estructura Organizacional, el número de servicios o el número de procesos de la entidad. Se identifican mediante:

- La revisión textual de artículos que identifican posibles competencias o el accionar de la entidad.
- El análisis del alcance material y territorial de la competencia.
- Contemplar de manera fundamental el principio de eficacia administrativa, con la finalidad de evitar duplicidades.
- Análisis de interrelación de la competencia identificada con el marco legal de creación de la entidad o diferentes instrumentos legales que regularían su gestión.
- Relación entre fines institucionales y medios de ejecución.
- La determinación de unidades responsables o funciones relacionadas a una competencia.

La identificación sistemática del marco legal vigente definidos en el nivel fundamental y legal, dará como resultado o derivará en la determinación de la o las competencias de cada entidad; necesarias para el cumplimiento efectivo facultades asignadas.

Una vez que la entidad defina sus competencias, deberá vincularlas a la o las temáticas generales establecidas de acuerdo a los cinco ejes estratégico del Plan Nacional de Desarrollo, el cual está orientado a promover un Estado participativo, transparente y orientado al bienestar de la población.

Así también, la entidad una vez definida su o sus temáticas generales deberá identificar y determinar la o las temáticas específicas, las cuales estarán alineadas a las competencias como a los temas generales definidas previamente.

Ejemplos:

Ministerio de Salud Pública - MSP

- **Competencia:** Gobernanza de la Salud Pública
- **Temática general:** Eje Social (Salud)
- **Temática específica:** Prevención y control de enfermedades transmisibles.

Ministerio de Desarrollo Humano - MDH.

- **Competencia:** Desarrollo Económico y Social
- **Temática general:** Eje Social (Inclusión social.)
- **Temática específica:** Protección integral de personas en situación de calle.

b) Facultades

Las facultades de las entidades del Estado, se clasifican según el marco normativo (Art. 10.2 del ERJAFE), esta clasificación busca la eficiencia, transparencia y el interés público. Se basan en el principio de legalidad, la prestación de servicios eficientes y la responsabilidad de los funcionarios, fomentando el cumplimiento de objetivos institucionales.

Para poder identificarlas de forma clara y evitar la discrecionalidad se deberá valorar la oportunidad o mérito administrativo dentro de los límites legales, se sugiere analizar estas características:

1. No debe existir un margen de decisión discrecional, en su identificación.
2. Obligatoriedad de actuación determinada, en la Constitución, leyes y reglamentos.
3. Se debe identificar criterios objetivos de aplicación en base al marco legal vigente inherente a la gestión institucional.
4. Determinar la finalidad pública de la facultad.
5. Identificar los límites derivados de principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad.
6. Analizar posibles mecanismos de control y supervisión.

Las facultades establecidas son:



Ilustración 8 Facultades

Fuente: Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, ERJAFE

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Para otras entidades del Estado que no formen parte de la Función Ejecutiva, las facultades descritas, deberán ser consideradas como marco referencial, con la finalidad de homologar a nivel de todas las entidades la aplicación de la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público.

Ejemplos:

Ministerio de Salud Pública - MSP

- **Competencia:** Gobernanza de la Salud Pública
- **Temática general:** Eje Social (Salud)
- **Temática específica:** Prevención y control de enfermedades transmisibles.
- **Facultad:** Rectoría

Ministerio de Desarrollo Humano - MDH.

- **Competencia:** Desarrollo Económico y Social
- **Temática general:** Eje Social (Inclusión social.)
- **Temática específica:** Protección integral de personas en situación de calle.
- **Facultad:** Gestión

c) Atribuciones

Las entidades públicas en Ecuador, según la Constitución y el Código Orgánico Administrativo (COA), ejercen exclusivamente las competencias y facultades atribuidas en la ley. Sus atribuciones principales incluyen la prestación de servicios públicos, gestión de recursos estatales, formulación de políticas públicas, control, administración y la emisión de actos normativos. Las atribuciones ayudarán a identificar la o las líneas de gestión, así como los productos, los procesos y los servicios relacionados, identificadas como la red de valor.

Atribuciones Principales según la Legislación Ecuatoriana:

Según la legislación ecuatoriana las entidades del Estado tienen como atribuciones principales, las que se detallan a continuación, es preciso destacar que, basado en el análisis del marco legal de la entidad, podrán determinar una o varias atribuciones las cuales considerarán los siguientes principios:

- **Legalidad y Competencia:** Las instituciones, organismos y servidores públicos solo pueden ejercer las atribuciones conferidas en la Constitución y la ley.
- **Gestión y Servicio:** Administrar recursos públicos, garantizar la prestación de servicios de calidad, y gestionar las empresas públicas.
- **Rectoría y Planificación:** Las entidades tienen la competencia para definir, implementar y ejecutar políticas, planes y proyectos públicos.
- **Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD):** Tienen atribuciones para gestionar sus territorios, asegurar la participación ciudadana, y el desarrollo equitativo.
- **Control y Transparencia:** Ejercer control social, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.
- **Función Legislativa:** Expedir, reformar y derogar leyes, además de controlar las acciones de otras funciones del Estado.
- **Función Judicial:** Administrar justicia de manera independiente, imparcial y eficiente, garantizando la protección de los derechos constitucionales, los instrumentos internacionales y las leyes. Su función esencial es resolver conflictos entre partes, garantizando el cumplimiento de obligaciones y la paz social a través de la sustanciación de causas.
- **Función Lectoral:** Garantizar el ejercicio de derechos políticos, organiza procesos electorales (elecciones, consultas) y controla el gasto electoral. Se compone del Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE).

Como un apoyo en el análisis del marco normativo respecto a la determinación de las atribuciones, es preciso destacar que las entidades públicas tienen obligaciones administrativas y responsabilidades institucionales las cuales, en el marco normativo ecuatoriano, permite identificar los aspectos relevantes que describiremos a continuación:

Ejemplos:

Ministerio de Salud Pública - MSP

- **Competencia:** Gobernanza de la Salud Pública
- **Temática general:** Eje Social (Salud)
- **Temática específica:** Prevención y control de enfermedades transmisibles.
- **Facultad:** Rectoría
- **Línea de Gestión:** Rectoría en Prevención y control de enfermedades transmisibles.
- **Producto:** Política Pública en materia de Salud
- **Proceso:** Formulación de Política Publica

Ministerio de Desarrollo Humano - MDH.

- **Competencia:** Desarrollo Económico y Social
- **Temática general:** Eje Social (Inclusión social)
- **Temática específica:** Protección integral de personas en situación de calle.
- **Facultad:** Gestión
- **Línea de Gestión:** Gestión de Protección integral de personas en situación de calle.
- **Producto:** Registro y seguimiento a personas en situación de calle.
Servicio: Atención integral de personas en situación de calle
- **Proceso:** Gestión de Protección integral

d) Obligaciones administrativas y Responsabilidades institucionales

- **Obligaciones administrativas**

Para poder identificar estas obligaciones se podrá efectuar el ejercicio de este análisis basado en el principio de legalidad y la prestación de servicios eficientes, analizando la siguiente clasificación:

CLASIFICACIÓN

Obligaciones de Hacer (Ejecución):	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión por procesos • Simplificación de trámites • Prestación de servicios • Emisión de actos administrativos • Cumplimiento Normativo
Obligaciones de no Hacer (Abstención y/o prohibiciones):	<ul style="list-style-type: none"> • Restricciones Legales • Evitar conflictos de interés • Evitar duplicidad en la gestión
Obligaciones de Resultado (Metas institucionales):	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de metas
Obligaciones de Control y Supervisión (seguimiento/rendición de cuentas)	<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento y Evaluación al cumplimiento de sus obligaciones • Rendición de cuentas • Seguimientos de avances a objetivos estratégicos

Ilustración 9 Clasificación de las Obligaciones administrativas

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

Esta estructura asegura que las entidades públicas funcionen de manera predecible, ordenada y transparente, siguiendo los principios de buena fe y responsabilidad en sus actuaciones.

• Responsabilidades institucionales

Las responsabilidades institucionales estarán definidas en: administrativas, de control interno, disciplinarias, y civiles, donde la máxima autoridad y los directivos tiene la decisión de implementar y evaluar su cumplimiento, la ejecución de las mismas estará a cargo del personal de la entidad a través de las unidades administrativas existentes, con la finalidad de garantizar el uso eficiente de los recursos públicos en el ejercicio de sus funciones.

El control interno estará a cargo de algunas unidades adjetivas que como parte de sus atribuciones ejercen control interno y/o unidades de apoyo como es el caso de las auditorías internas.

Este análisis permite establecer las unidades responsables directas y las instancias de apoyo o coordinación. Para identificar los diferentes tipos de responsabilidades y su alcance se sugiere el siguiente análisis:

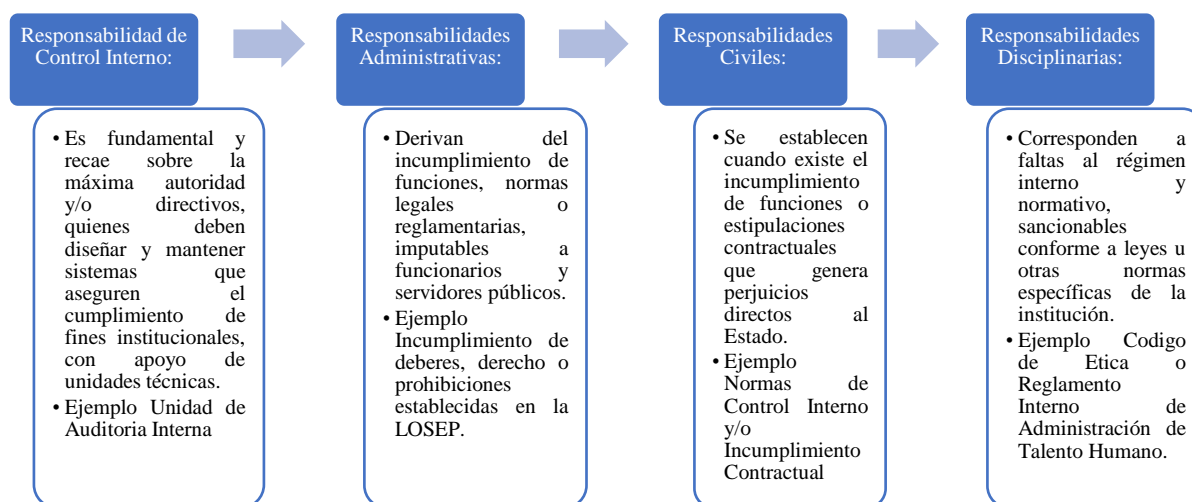


Ilustración 10 Responsabilidades institucionales

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

7.1.3 Herramientas y/o técnicas para la ejecución del análisis del marco legal

El análisis del marco legal deberá apoyarse en herramientas y/o técnicas que aseguren una rigurosidad metodológica, las cuales estarán en concordancia con los artículos 12, 17 y 23 de la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público.

Los instrumentos de gestión institucional que las entidades deberían analizar entre otras podrían ser:

Herramienta/Técnica	Descripción
Análisis Documental Jurídico	La revisión sistemática y jerarquizada del ordenamiento aplicable (Constitución, Tratados, Leyes).
Matriz de Competencias	Este instrumento con base en la normativa legal podría apalancar el accionar institucional, su análisis

	podría identificar y/o evitar la duplicidad, así como evaluar posibles traslados de competencias y atribuciones con otras entidades, cuando el marco legal vigente lo determine.
Modelo de Gestión Institucional	El modelo de gestión permite identificar el rol de la entidad, así como también el relacionamiento interno e interinstitucional requerido para cumplir las atribuciones que le corresponden.

Tabla 2 Técnicas y Herramientas Propuestas para el análisis del marco legal
Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

7.1.4 Validación Jurídica y Formalización

En cumplimiento del artículo 15 de la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público, que dispone que la entidad debe realizar un análisis sistemático del marco legal vigente en concordancia con el principio de legalidad y la jerarquía legal aplicable.

El responsable de la administración por procesos, servicios, calidad y gestión del cambio o quien hiciere sus veces, pondrá en conocimiento de manera formal el resultado del análisis del marco legal a la Unidad Jurídica Institucional una vez concluido lo dispuesto en el numeral 7.1.2 “Evaluación de Impacto y Determinación del marco normativo”.

Este procedimiento se fundamenta en el principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, citado en los considerandos del Acuerdo Ministerial, el cual establece que las entidades públicas ejercerán únicamente las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley. En este contexto, la validación jurídica tendrá por objeto:

- Verificar que los rediseños de procesos, servicios o estructuras organizacionales no contravengan normas constitucionales, legales, reglamentarias o técnicas.
- Determinar que las propuestas de mejora continua e innovación no impliquen el ejercicio indebido de competencias no asignadas formalmente.
- Confirmar que los ajustes procedimentales guarden coherencia con las atribuciones institucionales definidas en el régimen jurídico sectorial aplicable.

7.2 Documentación de Requerimientos Normativos

El resultado del análisis sistemático del marco legal vigente que rige sus competencias, y en concordancia con el principio de legalidad, deberá estar documentado de manera formal mediante un informe con el análisis de requerimientos normativos, el análisis efectuados y sus recomendaciones, el documento institucional debería al menos considerar: la jerarquía legal aplicable, las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que orientan la actuación institucional y desagregadas a niveles de gestión dentro del sistema de mejora continua e innovación; así también, el documento podría identificar oportunidades de actualización, armonización o flexibilización en material legal.

El documento institucional deberá ser aprobado por el responsable de la Planificación y Gestión Estratégica o quien hiciere sus veces, validado por el responsable de la administración por procesos, servicios, calidad y gestión del cambio o quien hiciere sus veces y elaborado por el responsable de cada unidad o proceso interno, con la finalidad de que la entidad cuente con un documento de carácter formal.

Cuando la entidad haya documentado los requerimientos normativos previamente identificados, y de ser el caso cuando de este análisis pudo identificar oportunidades de mejora en el marco legal o en los 4 componentes establecidos en el numeral 7.1.2.1 de la presente guía, la entidad analizará las siguientes acciones:

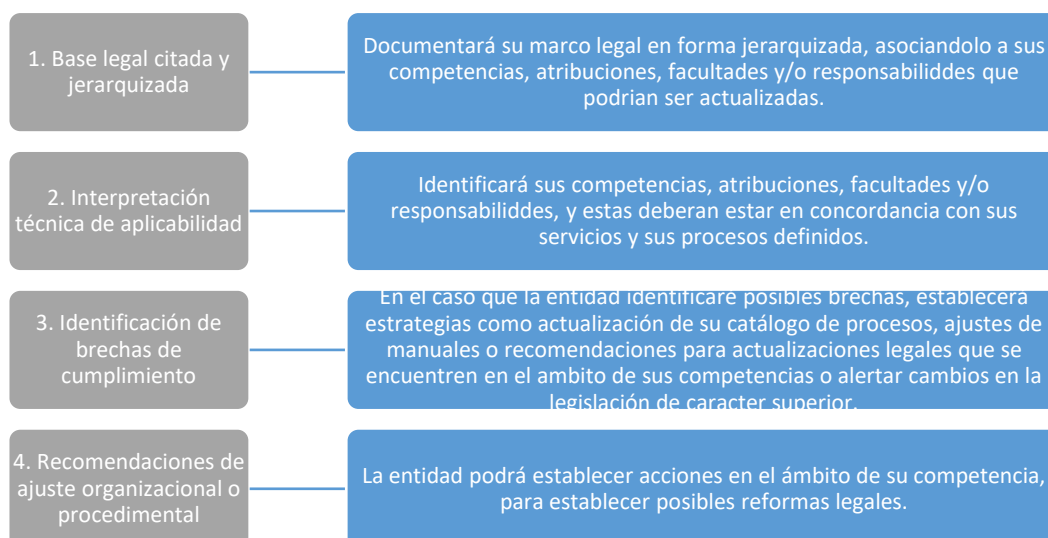


Ilustración 11 Documentación de Requerimientos Normativos

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

7.3 Monitoreo y Actualización Permanente

El análisis del marco legal no constituye una actividad estática, sino un proceso dinámico vinculado al sistema de mejora continua e innovación. En concordancia con el artículo 13 literal h) de la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público, la entidad podrá implementar un mecanismo institucional de revisión legal periódica que permita:

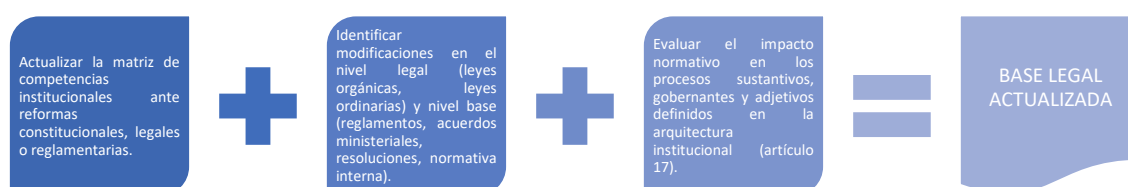


Ilustración 12 Monitoreo y Actualización Permanente

Elaborado por: Dirección de Mejora Continua e Innovación en el Sector Público

El monitoreo deberá ejecutarse de manera periódica -al menos una vez por período fiscal- o de forma extraordinaria cuando exista reformas legales que impacten directamente a la o las competencias institucionales, a través de los mecanismos de seguimiento y control que la entidad considere pertinente para la implementación de la presente Guía.

El responsable de la Planificación y Gestión Estratégica o quien hiciera sus veces en conjunto con responsable de la administración por procesos, servicios, calidad y gestión del cambio o quien hiciera sus veces, realizarán el monitoreo de la legislación vigente y en el caso que se identifiquen posibles actualizaciones, solicitará al responsable de cada unidad o proceso interno, la identificación y recolección de información legal que cambió y el análisis del impacto que tiene el cambio legal en la gestión institucional y la actualización oportuna del análisis de requerimientos normativos.

Este mecanismo garantiza la sostenibilidad jurídica del sistema de mejora continua e innovación, en armonía con el artículo 3 de la Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público, que dispone la aplicación de los principios de eficacia, eficiencia, calidad y evaluación permanente.

8 Bibliografía.

Ministerio del Trabajo (2025). Reforma integral al Estatuto Orgánico del Ministerio del Trabajo. Acuerdo Ministerial MDT-2025-050 de 30 de abril de 2025

Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Registro Oficial Suplemento No. 294.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo (COA). Registro Oficial Suplemento No. 31.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2002). Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial Suplemento No. 595.

Ministerio del Trabajo. (2021). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-223: Norma Técnica para los Instrumentos de Gestión Institucional.

Ministerio del Trabajo (2025). Reforma integral al Estatuto Orgánico del Ministerio del Trabajo. Acuerdo Ministerial MDT-2025-050 de 30 de abril de 2025

Ministerio del Trabajo. (2025). Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-163: Norma Técnica para la Gestión de la Mejora Continua e Innovación en el Sector Público.

Instituto Ecuatoriano de Normalización. (2021). NTE INEN-ISO 37301:2021 Sistemas de gestión de compliance.

Contraloría General del Estado. (s.f.). Normativa de control interno aplicable a las entidades del sector público.

9 Control e historial de cambios.

Fecha de actualización	Descripción del cambio	Responsable del cambio	Versión
Abril 2026	Creación.	Dirección de Mejora Continua e Innovación del Servicio Público.	1.0

10 Firmas de responsabilidad.

ACTA DE APROBACIÓN		
DMCISP – 01 - 03	FECHA: ABRIL 2026	VERSIÓN: 1.0
APROBACIÓN	FIRMA	FECHA
Mgs. Mario Suntaxi Quezada Subsecretario de Calidad del Servicio Público		Abril 2026
REVISIÓN	FIRMA	FECHA
Mgs. Santiago Ipial Villena Director de Mejora Continua e Innovación del Servicio Público		Abril 2026
ELABORACIÓN	FIRMA	FECHA
Mgs. Carlo Cappa Mena Experto de Mejora Continua e Innovación		Abril 2026
Mgs. Gerardo Delgado Experto de Mejora Continua e Innovación		Abril 2026

Mgs. Jeaneth Garzón Tipán Experto de Mejora Continua e Innovación		Abril 2026
Esp. Verónica Riofrío Experto de Mejora Continua e Innovación		Abril 2026
Mgs. Jhonny Sánchez Guerra Experto de Mejora Continua e Innovación		Abril 2026
Mgs. Francis Zumárraga Experto de Mejora Continua e Innovación		Abril 2026