

# Recomendaciones para mejorar la calidad del servicio al ciudadano en el servicio consular

Documento elaborado por:

Ovidio Bedoya  
Oswaldo López  
Julián Lugo  
Daniel Vega  
Carolina Vélez

El servicio consular es uno de los pilares más importantes que fundamentan la razón de ser del Ministerio de Relaciones Exteriores. Es el segmento en el que los ciudadanos colombianos obtienen el respaldo y acompañamiento de su país cuando viajan al exterior, desde el momento en que reciben atención, tramitan su pasaporte y legalizan o apostillan sus documentos. Por ello, la optimización y constante mejora en todos sus procesos es un imperativo que propende por ofrecer un servicio de calidad, eficiente y oportuno para el público en general.

A partir de las instrucciones recibidas en el marco de la cátedra 'Derecho Diplomático y Función Consular', por parte de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al ciudadano; y sumado a la experiencia obtenida en la práctica adelantada durante la semana consular, fue posible tener una aproximación al trabajo que desarrollan diariamente los funcionarios de este segmento del Ministerio. Tanto las charlas como el ejercicio de investigación de campo permitieron identificar tres problemáticas enfocadas en el ámbito de la comunicación hacia el ciudadano, específicamente en los escenarios de Pasaportes y del CIAC.

Para ello, en un primer momento se expondrá un diagnóstico por cada una de las problemáticas detectadas en estos dos escenarios; luego, se ofrecerán una serie de recomendaciones en el mismo orden de presentación de los hallazgos encontrados.

## I. Problemáticas identificadas en los procesos de la función consular

A continuación, se presentan los aspectos o áreas a mejorar centrados en tres componentes: a) fortalecimiento de canales de comunicación y claridad en procesos de trámite de pasaporte, b) optimización de procesos de expedición de pasaportes en las oficinas del Ministerio, y c) procesos comunicativos del CIAC a través de la página web y de las redes sociales.

## 1. Fortalecimiento de canales de comunicación y claridad en procesos de trámite de pasaporte

La rigidez en el uso del lenguaje, el difícil acceso a la información y el contenido demasiado intelectual genera barreras, que impide a unos cuantos usuarios en algunas ocasiones, establecer una comunicación efectiva con los contenidos elaborados o la información dada por la entidad. En algunos casos se generan confusiones, varias visitas a la entidad y la extensión del trámite por las brechas generadas en la comunicación de las instrucciones y los requerimientos específicos para cada situación:

Visibilidad, impacto y comprensión de la información: Se evidencia en la página web del Ministerio que la información que se ofrece al público sobre la expedición de pasaportes<sup>1</sup> no es suficiente, en función de:

- Información paso a paso del trámite que debe adelantar el ciudadano<sup>2</sup>.
- No sectoriza a los diversos públicos posibles (adulto mayor, menores de edad, nacionalizados, apatridia, entre otros).

En algunas de las piezas publicadas en las redes oficiales de la Cancillería<sup>3</sup> se evidencia esa falta de claridad a partir de los comentarios negativos expresados por los ciudadanos.

Adaptabilidad y difusión de la información: Falta de diversificación en procesos de comunicación con los usuarios, lo cual se refleja en la falta de información física en las oficinas y sedes, la renovación de contenidos digitales. La falta de información para los usuarios hace que se presenten reprocesos.

De la ciudad letrada a la ciudad real: Aunque los requerimientos para los tramites están explicados en la Resolución 6888 del 26 de noviembre de 2021 —disponible en la página web del Ministerio—, la mayoría de las personas no consultan estos textos ya que el lenguaje utilizado forma parte de una ciudad letrada<sup>4</sup> o es un tipo de texto construido para reglar ciertas funciones, mas no persuadir; su elaboración y estilo tampoco busca fines didácticos, sino legales; los usuarios buscan y necesitan textos de una ciudad real, cotidiana y práctica. De ahí que se prefiera un lenguaje más pragmático, sencillo y didáctico que permita comprender los pasos del trámite.

---

<sup>1</sup>[https://www.cancilleria.gov.co/tramites\\_servicios/pasaportes](https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/pasaportes)

<sup>2</sup> “Según el Decreto 019 de 2012, dentro de los principios rectores que determina para los procedimientos y trámite de la administración pública se encuentra el de celeridad, por lo que se incentiva el uso de las tecnologías de la información, y se propende por la adecuación del ejercicio de la función pública a los cambios tecnológicos”. (Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución 6888, 2021)

<sup>3</sup> C.f. <https://www.youtube.com/watch?v=QFIUyd7FxfI>

<sup>4</sup> En el centro de toda ciudad, [...] hubo una ciudad letrada que componía el anillo protector del poder y el ejecutor de sus órdenes: Una pléyade de religiosos, administradores, educadores, profesionales, escritores y múltiples servidores intelectuales, todos esos que manejaban la pluma, estaban estrechamente asociados a las funciones del poder y componían lo que Georg Friederici ha visto como un país modelo de funcionariado y de burocracia. Desde su consolidación en el último tercio del XVI, ese equipo mostró dimensiones desmesuradas, que no se compadecían con el reducido número de los alfabetizados a los cuales podía llegar su palabra escrita (Rama, 1998)

## 2. Optimización de procesos de expedición de pasaportes

En las oficinas de expedición de pasaportes se observaron algunos procesos de tipo operativo que pueden ser objeto de mejoramiento en procura de una mayor calidad del servicio y una mayor eficacia de los diferentes procesos:

Dificultades para la asignación de citas: la ciudadanía ha expresado su inconformidad por las múltiples dificultades que ha tenido para sacar la cita de forma virtual. Al respecto, desde la Cancillería se ha informado que, diariamente, puede haber hasta dos millones de intentos para obtener una de las 3.600 asignaciones disponibles<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, durante la investigación de campo fue posible escuchar testimonios de personas que afirmaron haber acudido a tramitadores para obtener la cita<sup>6</sup>.

A esto se suma el factor de aquellos ciudadanos que sacan la cita, pero, finalmente, no acuden para hacer el trámite o lo hacen, pero no reclaman el documento después, "lo que, según el Ministerio, 'causa un perjuicio a las personas que realmente necesitan sacar su pasaporte'"<sup>7</sup>.

Deficiencias en la atención para el adulto mayor: en la atención directa a los usuarios, son recurrentes las quejas de los adultos mayores en su dificultad de obtener una cita por los canales virtuales. La falta de un canal de agendamiento presencial para los adultos mayores consolida una barrera tecnológica que limita el derecho a entrar y salir del territorio nacional como lo menciona la Constitución Política de Colombia en el artículo 24. Dicha barrera hace que los adultos mayores tengan que regresar en varias ocasiones a las oficinas sin el agendamiento previo, lo cual genera una recarga al sistema y no suple las necesidades de los usuarios.

Escaso control y seguimiento a los usuarios: una de las deficiencias encontradas en los procesos de expedición de pasaportes en la oficina de Corferias es que las instalaciones físicas impiden tener un control de los usuarios en las diferentes fases de la expedición del Pasaporte. Si bien al iniciar el proceso los usuarios deben mostrar el comprobante virtual de la cita para contrastarlo con los datos de las bases, esta confirmación no impide que usuarios sin cita salten los controles de forma fácil y se incorporen en la etapa siguiente del proceso. La falta de un sistema de Digiturno aumenta los casos de usuarios "colados" que saltan pasos en el proceso de expedición del pasaporte. El sistema de agendamiento actual en la oficina de Corferias no permite brindar atención preferencial a adultos mayores o mujeres en embarazo.

---

<sup>5</sup> C.f. <https://www.elespectador.com/mundo/america/por-que-la-demora-en-las-citas-para-tramitar-el-pasaporte-le-contamos/>

<sup>6</sup> En los puntos de información de las sedes de pasaportes algunos usuarios expresaron de manera verbal que ellos no fueron quienes sacaron la cita, sino que recurrieron a un tramitador. Bien sea porque desconocen el trámite o porque se les dificulta el uso de la tecnología.

<sup>7</sup> C.f. <https://www.elespectador.com/mundo/america/por-que-la-demora-en-las-citas-para-tramitar-el-pasaporte-le-contamos/>

### 3. Procesos comunicativos del CIAC a través de la página web y de las redes sociales

El Centro Integral de Atención al Ciudadano —CIAC— es el Grupo Interno de Trabajo destinado a la atención de dudas, reclamos, inconformidades o felicitaciones que los ciudadanos expresen al Ministerio de Relaciones Exteriores. Es ‘la herramienta de primera mano’ para todo aquel que se acerca a la Cancillería que debería y merece ser reconocida por la función que cumple. Ahora: si bien se cuenta con un equipo humano y tecnológico disponible y dispuesto para ofrecer la mejor atención, existen unos factores que se consideran potenciales de mejora en el desarrollo de esta tarea:

Dispersión del contenido sobre el CIAC en la web del Ministerio. Los contenidos habilitados dentro de la página web del Ministerio relacionados con el CIAC parecen estar dispersos: si bien en cumplimiento de la Ley 1712 de 2014 está habilitado el menú “Atención y Servicio al Ciudadano”, solo tres de los ítems relacionados en esa pestaña tienen que ver con las tareas que ejecuta el CIAC<sup>8</sup>. No obstante, sobre este GIT existe más contenido dentro de la página web a la que solo se accede mediante un buscador externo como Google.

Un primer ejemplo es la misma página del CIAC, que existe a través del vínculo [www.cancilleria.gov.co/ciac](http://www.cancilleria.gov.co/ciac), una dirección que no está asociada a un botón, una pestaña o un enlace de acceso desde el *Home*. Para acceder a ella, fue preciso llegar desde el buscador; a través de esta vía aparecieron otras páginas<sup>9</sup> e, incluso, notas de prensa presentando el CIAC a la ciudadanía, contenido al que no se accede de forma sencilla dentro del portal del Ministerio.

Otro caso es el de la “Cartilla PQRSDf”<sup>10</sup>, documento guía para el ciudadano que no tiene un vínculo directo cuando se accede al portal del Ministerio y al que se pudo ingresar porque, precisamente, la indicación dada para llegar a ella fue entrar a Google y buscarla<sup>11</sup>.

Descoordinación sobre el trabajo en redes sociales. La falta de coordinación respecto a quién se encarga de la atención de los requerimientos que formulan los ciudadanos a través de las redes sociales del Ministerio (Facebook, Twitter e Instagram). Estas plataformas son utilizadas con dos fines: informar sobre las actividades que se adelantan en la Cancillería y, además, servir como medio de comunicación e interacción con los usuarios que se comunican, bien sea con un mensaje en los muros o hilos de conversación, o también a través de Mensaje Directo.

---

<sup>8</sup> Los ítems son: ‘Encuestas de satisfacción’, ‘Canales de atención’ y ‘Felicitaciones, peticiones, sugerencias, reclamos, quejas y denuncias-QURSDf. De otra parte, al hacer ‘click’ en el mismo menú, aparecen unas opciones entre las que está la de ‘preguntas frecuentes’, que no tiene contenido alguno.

<sup>9</sup> Como una de información general (<https://www.cancilleria.gov.co/taxonomy/term/6925>).

<sup>10</sup> La cartilla está disponible en el vínculo [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/cartilla\\_pqrsdf\\_1.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/cartilla_pqrsdf_1.pdf).

<sup>11</sup> Como una sugerencia adicional a lo indicado, se aconseja la revisión y actualización de la información puesta en esa cartilla, comenzando por los logos institucionales del gobierno de Colombia apenas se haya hecho la difusión del material de comunicaciones aprobado desde Presidencia.

El CIAC cuenta con una plataforma tecnológica que le permite unificar, recibir y atender las solicitudes que el público en general formula solamente a través de los mensajes directos enviados vía Facebook y Twitter. No obstante, esto genera un vacío en la capacidad de respuesta que se debería tener con los textos privados que llegan a través de la tercera red social habilitada para la comunicación con la ciudadanía (Instagram).

Con la atención enfocada en los Mensajes directos, se está perdiendo la oportunidad de atender también a aquellos que dejan sus inquietudes, sugerencias, quejas, reclamos y felicitaciones en las publicaciones de los muros y las respuestas a los trinos emitidos por el Ministerio. Al parecer, dado que ese tipo de publicaciones son hechas desde el GIT Prensa y Comunicaciones Corporativas, se estaría asumiendo que esos comentarios deberían ser atendidos directamente por Prensa y no por el CIAC. Sin embargo, esas publicaciones quedan sin respuesta.

En suma, estos inconvenientes detectados hacen que, por una parte, el ciudadano no tenga pleno acceso a toda la información que existe acerca de los mecanismos de interacción con el Ministerio —que son amplios y abundantes—. Por otra, la falta de claridad en cuanto a las funciones que cumplen en redes sociales el CIAC y el GIT Prensa solo redundan en la ausencia de atención al público que se comunica a través de dichas plataformas.

## II. Recomendaciones

A continuación, se presentan las recomendaciones que, de ser implementadas, podrán mejorar los procesos y procedimientos y por tanto aumentar la calidad del servicio al ciudadano.

### **1. Fortalecimiento de canales de comunicación y claridad en procesos de trámite de pasaporte.**

Una comunicación efectiva permite que los procesos sean más eficaces y eficientes. De ahí que sea vital establecer los objetivos que se pretenden alcanzar con cada estrategia de difusión de la información, la segmentación del público -ponerse en los zapatos de los usuarios-, la forma (lo qué se dice) y el fondo del mensaje (cómo se dice), el diseño de las acciones que se implementarán y monitorearán, la selección de los canales de comunicación, la forma de llegar al público y el mejoramiento continuo de las estrategias de comunicación planteadas.

- Unificar medidas, criterios y procesos entre las diferentes sedes que expiden pasaportes; así como en lo posible intercambiar buenas prácticas con las gobernaciones.
- Crear canales y piezas independientes para todos los servicios que presta la entidad a la ciudadanía, ya que los trámites se ven opacados mediáticamente en el universo de información que emite la entidad en diferentes canales.

- Diseñar y producir piezas audiovisuales, multiplataforma, con identidad institucional, donde los procesos más comunes puedan ser explicados paso a paso con los respectivos vínculos oficiales a la sección de pasaportes de la página web de la Cancillería.
- Producir y proyectar videos en las salas de información o espera de las sedes de pasaportes que permita orientar a los usuarios en su respectivo trámite; así como contar con piezas gráficas, infografías, flujogramas, etc., que ofrezcan información veraz, oficial y real, respecto a temas como:
  - Agendamiento de citas (para evitar que las personas recurran a tramitadores que se aprovechan del desconocimiento de los usuarios)
  - Requisitos para la expedición de pasaporte a mayores de edad que desean obtener el pasaporte ordinario o ejecutivo.
  - Instrucciones y requisitos para la expedición de pasaporte a menores de edad.
  - Pasos para la entrega del pasaporte y documentos necesarios. Procesos de expedición de pasaporte para nacionalizados.
  - Dificultades con documentos de identidad en mal estado, película de seguridad, percutidas, rasgadas, con fisuras, etc.

Adicionalmente, se recomienda fortalecer los canales de comunicación a través de la elaboración de material físico y digital que guíe a los usuarios respecto del cuidado y adecuado uso del pasaporte, b) clases y tipos de pasaportes, c) requisitos y pasos para obtener el pasaporte electrónico y d) causales de anulación del pasaporte. Uno de los efectos esperados consiste en evitar el fraude, la manipulación y la estafa a la que muchos ciudadanos se ven víctimas por parte de “tramitadores”

## **2. Optimización de procesos de expedición de pasaportes**

- Una de las principales recomendaciones para aumentar la efectividad y atención al usuario en las oficinas de pasaportes es la implementación del digiturno. Esto permitirá tener un mayor control en las diferentes etapas del proceso de generación de pasaportes. Este sistema se encuentra implementado en la oficina de pasaportes de la calle 53. Se recomienda poder adelantar las gestiones administrativas y financieras necesarias para poder implementar el sistema.
- En cumplimiento de la ley 1171 del 2007<sup>12</sup>, se recomienda habilitar una ventanilla preferencial para adultos mayores con el objetivo de facilitar y agilizar las gestiones que realicen. La atención al adulto mayor debe considerar las limitaciones y barreras

---

<sup>12</sup> «ARTÍCULO 9°. VENTANILLA PREFERENCIAL. Las entidades públicas que tengan servicio de atención al público, deberán establecer dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, una ventanilla preferencial para la atención a las personas mayores de 62 años con el fin de facilitar y agilizar las gestiones que realicen».

tecnológicas que esta población tiene, así que se propone que esta ventanilla sea vía telefónica y que funcione de la siguiente forma:

- Al hacer el requerimiento, el ciudadano deberá suministrar su número de cédula
- Ese número de cédula se ingresa al SITAC para extraer la información de Registraduría y, así, corroborar que el ciudadano sí es un adulto mayor
- En caso de serlo, se le otorga la cita para la solicitud del pasaporte; en caso contrario, se invita al ciudadano a que realice el trámite a través de la página web.

### **3. Procesos comunicativos del CIAC a través de la página web y de las redes sociales**

Las siguientes propuestas de mejora propenden, por una parte, por destacar y reconocer la labor que el GIT Centro Integral de Atención al Ciudadano adelanta día a día, las 24 horas, y por otra, evitar vacíos en la atención a ese segmento del público que, al comunicarse con el Ministerio, no encuentra solución a sus inquietudes por hacerlo en espacios que no han tenido seguimiento:

- Unificar en un solo botón o pestaña la información concerniente al Centro Integral de Atención al Ciudadano en la página web del Ministerio. Puede ser mediante un submenú dentro de la pestaña “Atención y servicio al ciudadano” que diga “Centro Integral de Atención al Ciudadano – CIAC” y en él, asociar todos los contenidos que existen sobre el Centro. Una opción es que, al hacer ‘click’ en ese nombre, se ingrese a un micro portal que agrupe toda la información.
- Actualizar la información sobre el CIAC y sobre los datos de contacto en las páginas y en la cartilla habilitada para la ciudadanía. Sobre la primera parte, se podría utilizar la información publicada en la nota de prensa del día 28 de enero de 2016<sup>13</sup>, actualizada según sean las necesidades de los datos suministrados ahí. En cuanto a la cartilla, es una tarea que debe considerarse permanente en la medida que haya cambio de gobierno, por una parte, y por otra que se sumen medios de contacto como los números de teléfono en otros países (en la cartilla no aparecen, por ejemplo, las líneas de Canadá, Chile y Costa Rica). Esta última actualización se asume si aún se plantea la existencia de esa guía, la cual se recomienda mantener por la valiosa información que suministra acerca de los mecanismos de contacto con el Ministerio.
- Delimitación de funciones y coordinación con el GIT Prensa y Comunicaciones Corporativas. A la luz del numeral 16 del artículo tercero de la resolución 9709 de 2017

---

<sup>13</sup> <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/centro-integral-atencion-ciudadano-su-contacto-colombia-cuando-lo-necesite>

se establece que el GIT Prensa y Comunicaciones Corporativas debe: “publicar los contenidos temáticos del Sector de Relaciones Exteriores en las redes sociales oficiales. La atención y respuesta a los usuarios dependerá del Centro Integral de Atención al Ciudadano (CIAC)”. Por lo tanto, se hace necesario tener claro que la tarea de atención al ciudadano- sea en el espacio y la red que sea- debe asumirse por el CIAC. Sin embargo, dadas las limitantes tecnológicas, podría mientras tanto trabajarse en dos sentidos:

- Que en el CIAC se tenga acceso a las claves de las cuentas en Facebook, Twitter e Instagram del Ministerio para que pueda atender los requerimientos de la ciudadanía no solo mediante mensaje directo.
- En caso de que el personal del Centro Integrado de Atención al Ciudadano no pueda o deban manejar esas claves, que se establezca un enlace con la persona encargada de las Redes sociales dentro del GIT Prensa y Comunicaciones Corporativas. Para efectos aclaratorios: el GIT Prensa y Comunicaciones Corporativas no es la encargada de atender a la ciudadanía, pero sí podría apoyar la publicación de las respuestas que deba emitir el CIAC.

## Referencias

Congreso de la República de Colombia (7 de diciembre de 2007). *Por medio de la cual se establecen unos beneficios a las personas adultas mayores*. [Ley 1171 de 2007].

República de Colombia. Recuperado de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=27907>

El espectador (12 de agosto de 2022). *¿Por qué la demora en las citas para tramitar el pasaporte? Le contamos*. Recuperado de

<https://www.elespectador.com/mundo/america/por-que-la-demora-en-las-citas-para-tramitar-el-pasaporte-le-contamos/>

Ministerio de Relaciones Exteriores. Resolución 6888 del 2021. “Por la cual se regulan las disposiciones referentes a los pasaportes y al documento de viaje colombiano y deroga la Resolución 3959 del 29 de diciembre de 2020 y la Resolución 656 del 17 de febrero de 2021”. Recuperado de

[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Resolucion\\_6888\\_del\\_26\\_de\\_noviembre\\_de\\_2021.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/Resolucion_6888_del_26_de_noviembre_de_2021.pdf)

Rama, A. (1998). *La ciudad letrada*. Arca.