

**MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES
CONSEJO TÉCNICO DE AVIACIÓN CIVIL
AUDITORÍA INTERNA**

INFORME N° AI-12-2025

**AUDITORIA
CUMPLIMIENTO AL PLAN Y PROGRAMA DE
VIGILANCIA UNIDAD DE LICENCIAS**

NOVIEMBRE DEL 2025



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	4
I.INTRODUCCIÓN	5
1.1.- NATURALEZA DEL ESTUDIO	5
1.2.-JUSTIFICACIÓN.....	5
1.3.-OBJETIVOS.....	5
A. 1.3.1.- Objetivo general.....	5
B. 1.3.2.- Objetivos específicos	6
1.4.- ALCANCE	6
1.5.- METODOLOGÍA	7
1.6.- TIPO DE AUDITORÍA	9
1.7.- NORMATIVA ADMINISTRATIVA, LEGAL Y TÉCNICA.....	9
1.8.- CUMPLIMIENTO CON NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA.....	9
1.9.- LIMITACIONES.....	10
1.10.- GENERALIDADES DEL ESTUDIO.....	10
A. Introducción	10
B. Unidad de Licencias DGAC	10
C. Elemento Critico 4 - Personal técnico cualificado (bajo el marco de la seguridad operacional)	11
D. Proceso de Regulaciones Aeronáuticas (PRA).....	16
Diferencias clave entre una DO y una RAC:.....	20
E. Proceso Medicina Aeronáutica, Médico Evaluador y Médico Examinadores ..	21
F. Evaluación de Capacitación con enfoque a la Unidad de Licencias.	21
G. Impacto de la Ley Marco de Empleo Público en la retención y atracción de personal técnico aeronáutico.....	23
H. Evaluación recurrente competencia lingüística -.....	23
I. Procesos de certificación de centros de instrucción	24
1.11.- COMUNICACIÓN DE RESULTADOS	25
II. COMENTARIOS.....	26
III. CONCLUSIONES	29



ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado
CETAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
OPS	Unidad de Operaciones Aeronáutica
MIA	Manual del Inspector Aeronavegabilidad
SIAR	Sistema de Información para la Aeronáutica Regional
DSO	Departamento de Seguridad Operacional
AIR	Unidad de Aeronavegabilidad
CE	Certificado de Explotación
CO	Certificado Operativo
COA	Certificado de Operación Aéreo
SCI	Sistema de Control Interno
UTI	Unidad de Tecnología de Información
SIDEMEC	Sistema Digitales del Colegio de Médicos de Costa Rica



RESUMEN EJECUTIVO

¿Cuál fue el objetivo del estudio?

El objetivo de la auditoría es evaluar la eficiencia y eficacia de la gestión que le corresponde cumplir a la Unidad de Licencias, en apoyo al cumplimiento de los objetivos institucionales y de conformidad con la normativa que la rige, desde el entorno nacional e internacional.

¿Por qué se justificó el estudio?

El estudio forma parte del plan de trabajo de auditoría 2025 y representa riesgos importantes dentro de la valoración de riesgo institucional realizada por la Auditoría para el período 2025.

¿Cuáles fueron los principales hallazgos?

Los hallazgos más significativos son los siguientes:

- La Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) enfrenta limitaciones significativas para retener al personal de nuevo ingreso, principalmente debido a los bajos niveles salariales ofrecidos en nuevas contrataciones. Esta situación ha generado una fuga constante de talento en las Unidades Operativas, particularmente en el área de Licencias, dificultando la reposición efectiva del personal saliente y afectando la continuidad operativa.

¿Qué esperamos de la Administración?

Promover las acciones que sean necesarias de forma tal que se dé cumplimiento a las recomendaciones emitidas en el presente informe.



I. INTRODUCCIÓN

1.1.- NATURALEZA DEL ESTUDIO

Como parte del universo auditable, se incluye dentro del plan de trabajo de Auditoría Interna auditar las áreas técnicas, en este caso, la Unidad de Licencias, a fin de evaluar la eficiencia y eficacia de la gestión de las funciones y responsabilidades que deben cumplir. Para ello se cuenta con la asistencia de un auditor externo, con conocimiento y experiencia en temas aeronáuticos y auditoría de calidad, a fin de contar con criterios independientes a los de la administración de la DGAC, para validar los productos que emite la Auditoría Interna, en torno al tema; y que, además debe cumplir con la normativa que regula la función de la Auditoría Interna desde la Contraloría General de la República.

Es importante indicar que, al formar parte del plan de trabajo de Auditoría, existe vinculación directa con la ejecución del Plan Operativo Anual de la Auditoría (PAO), asimismo, con el POI institucional.

1.2.-JUSTIFICACIÓN

Cumplimiento con el Plan de Trabajo de Auditoría Interna y, por ende, con la ejecución del Plan Operativo Anual de la Auditoría (PAO), asimismo, con el POI institucional.

El presente estudio se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a las Auditorías Internas, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley General de Control Interno y en cumplimiento del Plan Anual de Trabajo del año 2025 de esta Auditoría Interna.

1.3.-OBJETIVOS

A. 1.3.1.- Objetivo general



Evaluar la eficiencia y la eficacia de la gestión que le corresponde a la Unidad de Licencias, en apoyo al cumplimiento de los objetivos institucionales y de conformidad con la normativa que la rige, desde el entorno nacional e internacional.

B. 1.3.2.- Objetivos específicos

1. Verificar los estándares y requisitos establecidos de la Unidad de Licencia a fin de cumplir con los estándares internacionales.
2. Comprobar su responsabilidad con respecto a la gestión de emisión de licencias al personal técnico aeronáutico de Costa Rica.
3. Evaluar el cumplimiento con los procesos establecidos para la Unidad de Licencias y el cumplimiento de acuerdo con la norma aplicable.
4. Comprobar la razonabilidad del contenido de las inspecciones contenidas en el plan de vigilancia
5. Comprobar el cumplimiento del plan de Vigilancia (nacional e internacional) y la existencia de registros.

1.4.- ALCANCE

La auditoría se centró en la Unidad de Licencias y sus procesos relacionados con su actividad como son:

Proceso / actividad	Personal Entrevistado
Reunión de apertura de auditoría	— Lic. Oscar Serrano Madrigal – Auditor General- CETAC — Lic. Maribel Muñoz Arrieta – Subauditora General — José Antonio Blanco Echandi – jefe de la Unidad de Licencia (Interino) — Douglas Mendoza Aragón – Auditor Externo — Manuel Protti Ramírez – Auditor Externo



Proceso / actividad	Personal Entrevistado
Emisión de Licencias de Pilotos Personal Examinador Designado	— José Antonio Blanco Echandi – jefe de la Unidad de Licencia (Interino) — Cap. Federico Retana Castillo – Inspector Licencia — Patricia Córdoba – Inspector Licencia
Médico Evaluado y Médicos Examinadores	— José Antonio Blanco Echandi – Jefe de la Unidad de Licencia (Interino) — Cap. Federico Retana Castillo – Inspector Licencia — Doc. Víctor Hugo Tejera – Médico Examinador
Competencia Lingüística	— José Antonio Blanco Echandi – Jefe de la Unidad de Licencia (Interino) — Cap. Federico Retana Castillo – Inspector Licencia
Capacitación del Personal de Licencias	— Rebeca Rodríguez Howell – Responsable Procesos de Capacitación. — Valeria Quiroz – Asistente Capacitación — Katherine Díaz López – Asistente Capacitación
Vigilancia al Personal Técnico Aeronáutico	— José Antonio Blanco Echandi – Jefe de la Unidad de Licencia (Interino) — Cap. Federico Retana Castillo – Inspector Licencia
Escuelas de Instrucción (ATO)	— José Antonio Blanco Echandi – Jefe de la Unidad de Licencia (Interino) — Cap. Federico Retana Castillo – Inspector Licencia —

1.5.- METODOLOGÍA

Para la ejecución de la auditoría de manera exitosa se ha seguido la metodología, la cual se detallará a continuación basándonos en la establecida para la auditoría integral:

- ❖ Entrevista con el personal clave y la jefatura,
- ❖ Examen de los documentos aportados,



❖ Análisis de la información y datos obtenidos en el proceso de auditoría, e identificación de las eventuales irregularidades.

FASE I

1. Análisis General y Diagnóstico:

1.1 Evaluación Preliminar

1.1 Plan de Trabajo

1.1 Ejecución

1.1 Diagnóstico

FASE II

2. Planeación Específica:

2.2 Determinación de Objetivos

2.2 Elaboración de programas

2.2 Determinación de Recursos

2.2 Seguimiento del Programa

FASE III

3. Ejecución:

3.1 Obtención de evidencia, el auditor recopila datos sobre el desempeño operativo.

3.2 Técnicas y Recursos: se realizan entrevistas con el personal para obtener información detallada.

3.3 Coordinación y supervisión

FASE IV

4. Informe de Resultados:

4.1 Observaciones, hallazgos y oportunidades de mejora

4.2 Estructura, contenido y presentación



4.3 Discusión y definición de compromisos

4.4 Informe

1.6.- TIPO DE AUDITORÍA

La auditoría operacional es una revisión sistemática destinada a evaluar la eficacia, eficiencia y conformidad de los procesos de expedición, renovación, suspensión y revocación de licencias del personal técnico aeronáutico, incluyendo la revisión documental, el cumplimiento de criterios normativos y la trazabilidad de las decisiones.

1.7.- NORMATIVA ADMINISTRATIVA, LEGAL Y TÉCNICA

- a) Ley General de Control Interno, Ley № 8292 del 31 de julio de 20021.
- b) “Normas para el ejercicio de la auditoría interna en el Sector Público”, (Resolución R-DC-119-2009 del 16/12/2009), publicadas en “La Gaceta” № 28 del 10 de febrero de 2010.
- c) “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público”, R-DC-64-2014, publicadas en “La Gaceta” № 184 del 25/09/2014 que rigen a partir del 01 de enero de 2015.
- d) Normativa OACI.
- e) Normativa vigente DGAC-CETAC
- f) Procedimientos del Sistema de Gestión de la Auditoría Interna, certificado bajo la norma ISO 9001:2015
- g) Regulación aeronáutica costarricense.
- h) Norma Aeronáutica Internacional, emitida por Organismos Internacionales de Aviación Civil.

1.8.- CUMPLIMIENTO CON NORMAS GENERALES DE AUDITORÍA

El estudio se ejecutó de conformidad con las “Normas Generales de Auditoría para el Sector Público” (R-DC-64-2014) y las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público”.



1.9.- LIMITACIONES

Durante el desarrollo del estudio no enfrentamos limitación alguna que afectara el alcance del estudio.

1.10.- GENERALIDADES DEL ESTUDIO

A. Introducción

La auditoría fue llevada a cabo por el Ing. Douglas Mendoza Aragón, contratado como auditor externo con experiencia en temas de aeronavegabilidad, seguridad operacional y auditorías. El Ing. Mendoza fue asistido por el Sr. Manuel Protti, con experiencia en el área de operaciones y exinspector de la DGAC.

Bajo la dirección del Lic. Oscar Serrano Madrigal, Auditor General, y la Lic. Maribel Muñoz Arrieta, Sub Auditora, la coordinación de la auditoría inicia desde enero del presente año y se lleva a cabo (en sitio) del 07 al 10 de octubre de 2025.

El personal entrevistado durante el transcurso de la auditoría fue:

- | | |
|--------------------------------|--|
| 1) José Antonio Blanco Echandi | Jefe de la Unidad de Licencias (interin) |
| 2) Federico Retana Castillo | Inspector Licencias |
| 3) Patricia Córdoba Espinoza | Inspector Licencias |
| 4) Víctor Hugo Tejera Villalaz | Doctor – Examinador |
| 5) David Umaña Ovaes | Vigilancia escuelas |

Se inicia la auditoría a las 08:10 am con la reunión de apertura estando presente el Lic. Oscar Serrano Madrigal – Auditor General, Lic. Maribel Muñoz Arrieta – Sub Auditora General, José Antonio Blanco – jefe de Licencia (Int.), Douglas Mendoza A. – Auditor Externo, asistido por Manuel Protti Ramírez – Auditor Externo.

B. Unidad de Licencias DGAC

La Unidad de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico de la DGAC (Oficina PEL) tiene el propósito de desempeñar funciones técnica y administrativas destinadas al cumplimiento de los procesos de otorgamiento de licencias y habilitaciones, la



convalidación de licencias, la expedición y renovación de certificados médicos aeronáuticos, las evaluaciones de competencia lingüística, la certificación de centros de instrucción y de entrenamiento de personal aeronáutico civil, la certificación de los centros médicos aeronáuticos examinadores, la autorización de examinadores médicos aeronáuticos, así como la calificación de dispositivos de instrucción para simulación de vuelo, entre sus principales funciones.

Es la Unidad central que convierte requisitos regulatorios en permisos operacionales individuales, asegura que el personal aeronáutico cumpla con las competencias, certificados médicos, formación y habilitaciones necesarias para desempeñar funciones seguras y legales.

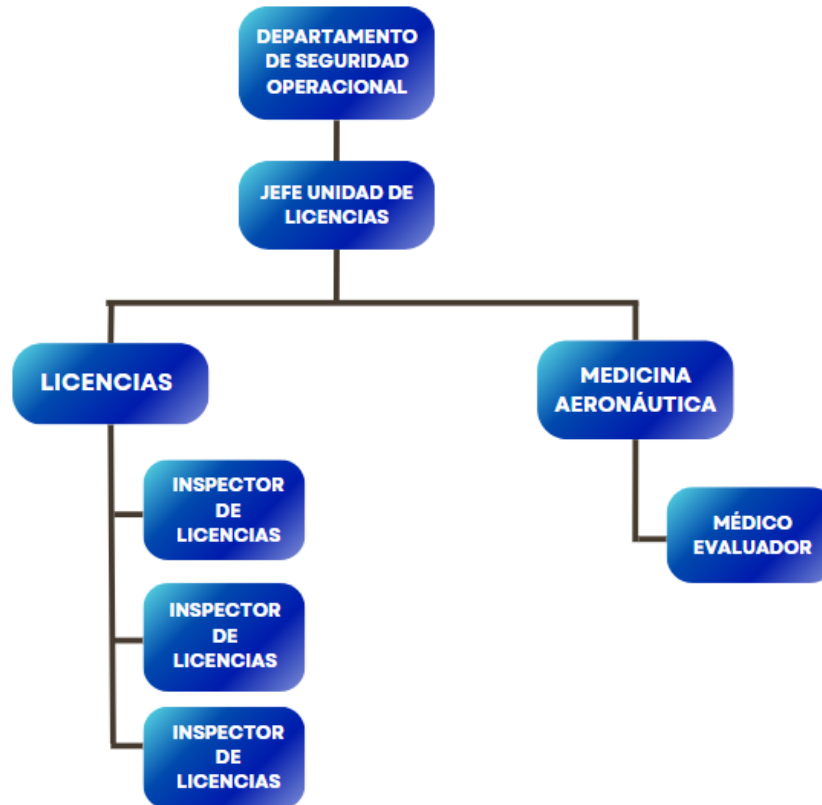
La Unidad de Licencias de la DGAC entrega y controla las licencias que requiere el personal técnico para trabajar en aviación civil.

Su política está orientada al cumplimiento de los requisitos nacionales, armonizados con las normas y métodos recomendados en el Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil Internacional de la OACI, que reglamentan el otorgamiento de licencias del personal aeronáutico.

C. Elemento Crítico 4 - Personal técnico cualificado (bajo el marco de la seguridad operacional)

La Oficina de Licencias constituye dentro de la DGAC una de las áreas claves para implementar el sistema estatal de seguridad operacional (SSP), por cuanto su función está orientada al *cumplimiento* de los requisitos del Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico (RAC-LPTA) armonizados con el Anexo 1 de la OACI

En acuerdo con el organigrama institucional, el proceso de regulaciones aeronáuticas y el proceso Gestión de licencias definidos en el sistema de Gestión de la Calidad de la DGAC, la Unidad de licencia está organizada de la siguiente manera:



Alcance del trabajo de la Unidad de Licencias

De acuerdo con lo establecido en el **7R10, RAC-LPTA Reglamento de Licencias al Personal Técnico Aeronáutico**, se establecen las licencias al personal técnico aeronáutico.

Es responsabilidad de la Unidad de licencias la emisión de las licencias que a continuación se listan:

- a) Tripulación de vuelo:
 - Alumno piloto;
 - Piloto privado - avión, dirigible, helicóptero o aeronaves de despegue vertical;
 - Piloto comercial - avión, dirigible, helicóptero o aeronaves de despegue vertical;



- Piloto de aeronaves de varios tripulantes- avión;
 - Piloto de transporte de línea aérea - avión, helicóptero o aeronaves de despegue vertical;
 - Piloto a distancia,
 - Piloto de planeador;
 - Piloto de globo libre;
 - Mecánico de a bordo;
 - Piloto a distancia- avión, dirigible, planeador, giroavión, aeronave de despegue vertical o globo libre.
 - Tripulante de Cabina/Auxiliar de cabina.
- b) Otro personal:
- Técnico de mantenimiento de aeronaves tipo 1;
 - Técnico de mantenimiento de aeronaves tipo 2;
 - Técnico de aviónica;
 - Controlador de tránsito aéreo alumno;
 - Controlador de tránsito aéreo;
 - Encargado de operaciones de vuelo/despachador de vuelo;
 - Licencia de operador de estación aeronáutica;
 - Técnico aeronáutico AIM

Para que la Unidad de Licencias pueda emitir cada una de las licencias arriba señaladas debe seguir y cumplir con los procedimientos establecidos en el Manual del Inspector de Licencias, como son:

- 1** Emisión de licencias y habilitaciones de pilotos
- 2** Emisión de licencias y habilitaciones de técnico de mantenimiento de aeronaves y técnico en aviónica
- 3** Emisión de licencias y habilitaciones de controlador de tránsito aéreo
- 4** Emisión de licencias y habilitaciones de encargado de operaciones de vuelo/despachador de vuelo
- 5** Emisión de licencias y habilitaciones de tripulante de cabina/auxiliar de cabina
- 6** Emisión de certificado de convalidaciones de licencias extranjeras
- 7** Elaboración y aplicación de exámenes teóricos, orales y prácticos para el personal aeronáutico
- 8** Medicina aeronáutica, médico evaluador y médicos examinadores
- 9** Personal examinador designado
- 10** Competencia lingüística



11 Procedimiento vigilancia al personal técnico aeronáutico

En adición a todos estos procesos que debe cumplir para el otorgamiento de licencias, el personal y la Unidad de Licencias debe realizar actividades como:

- Procesos de apelación
- Verificación de información presentada
- Reposición de licencias
- Participar en procesos de certificación /aprobación de escuelas, centros de instrucción
- Aceptación de organizaciones de instrucción en el extranjero
- Lidar con procesos de suspensión, revocación y cancelación de licencias y autorizaciones

HALLAZGO CRÍTICO DE LA UNIDAD DE LICENCIAS

La Unidad de Licencias de la DGAC se encuentra en una situación crítica que compromete seriamente el cumplimiento de las obligaciones institucionales en materia de licenciamiento aeronáutico. La demanda nacional de trámites, renovaciones, evaluaciones médicas y gestiones asociadas al ciclo de vida de las licencias supera ampliamente la capacidad instalada de la unidad, generando un colapso operativo que pone en riesgo la continuidad del servicio, la seguridad operacional y la credibilidad institucional.

Actualmente, todas las funciones sustantivas de esta unidad —que incluyen la atención de operadores, la validación de requisitos, la emisión de licencias, la coordinación con el área médica y el cumplimiento de los estándares del Anexo 1 de la OACI— son ejecutadas por **un jefe, un médico evaluador y únicamente dos inspectores de licencias**. Esta dotación resulta **absolutamente insuficiente** para atender la carga de trabajo actual, que ha crecido exponencialmente en los últimos años debido al aumento de operaciones aéreas, la diversificación de perfiles técnicos y la exigencia de cumplimiento internacional.

Resulta difícil concebir que la totalidad de funciones y responsabilidades críticas de la Unidad de Licencias recaiga únicamente en cuatro personas. La magnitud y complejidad de las tareas asignadas —que incluyen desde la evaluación técnica y médica hasta la emisión y seguimiento de licencias aeronáuticas— exceden con creces la capacidad operativa de este reducido equipo.



La continuidad funcional de la unidad no se sostiene por una estructura adecuada, sino exclusivamente por el esfuerzo extraordinario y la sobrecarga sostenida del personal actual, quienes, pese a las limitaciones, han logrado mantener en marcha un proceso esencial para la seguridad operacional del país. Esta situación, sin embargo, no es sostenible y exige una intervención institucional urgente.

La situación no solo refleja una grave debilidad en la planificación de recursos humanos, sino también una falta de respuesta institucional ante un área crítica para la seguridad operacional. La sobrecarga de funciones, responsabilidades, la presión operativa y la ausencia de mecanismos de refuerzo técnico han generado retrasos significativos (de hasta un mes y medio), acumulación de trámites, desgaste del personal y riesgo de errores en procesos que requieren precisión normativa y trazabilidad documental.

Si no se toman medidas urgentes para fortalecer esta unidad —mediante la asignación de personal técnico adicional, la digitalización de procesos, y la revisión de la estructura organizativa— la DGAC se expone a **señalamientos internacionales, pérdida de confianza por parte de los usuarios del sistema aeronáutico y vulneraciones al cumplimiento de los SARPs de la OACI.**

El análisis técnico más reciente, en cuanto al Cálculo de Personal de la Unidad de Licencias, efectuado en enero de 2021, evidenció una brecha significativa entre la capacidad operativa del Departamento de Licencias y la demanda real de servicios. Según dicho estudio, se requiere un mínimo de **ocho inspectores de licencias** para garantizar una cobertura adecuada y sostenida de las funciones asignadas. Esta cifra no solo responde a criterios de eficiencia, sino que es indispensable para asegurar la trazabilidad, el cumplimiento normativo y la continuidad operativa del área. La carencia de personal especializado compromete la capacidad institucional de fiscalización, seguimiento y respuesta oportuna ante solicitudes críticas.

A continuación, el resultado del análisis:

Cuadro No 1
Calculo y Análisis de personal Necesario para la Demanda

Calculo y Análisis de personal Necesario para la Demanda			
Valor de Horas Necesarias	VHN	6713.47	$CIND = \frac{VHN}{VHE}$
Valor de Horas Efectivas las cuales calculamos en la tabla "Horas-Hombre Disponible" por cada Inspector	VHEI	851.42	



Cálculo y Análisis de personal Necesario para la Demanda			
Cantidad de Inspectores necesarios para cubrir la demanda del departamento	CIND=	7.89	
Lo que indicaría que el momento se necesitan 8 inspectores de licencias para poder cubrir la demanda de la Unidad.			
REVISION 02 ENE 2021			

FUENTE: Elaboración propia

D. Proceso de Regulaciones Aeronáuticas (PRA)

Se inicia la auditoría con la revisión de las regulaciones actuales y su actualización con respecto a las enmiendas de los SARPs de la OACI.

El Proceso de Regulaciones Aeronáuticas inicia con la revisión de las regulaciones vigentes y su alineación con las enmiendas de los SARPs (Normas y Métodos Recomendados) de la OACI. A continuación, se presenta el estado actual de las regulaciones relacionadas con Licencias:

Cuadro No 2
Estado Actual de las regulaciones

Regulación	Última Enmienda Nacional - RAC	Última Enmienda OACI Aplicable	Observaciones
RAC LPTA Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses Licencias al Personal Técnico Aeronáutico	09 de enero de 2024 Cumple con Enmienda 177, Anexo I, Efectiva: Julio 2021	Anexo 1 Enmienda 179 Adoptada: marzo 2024, Efectiva: noviembre 2024	Del 2021 al 2025 se han publicado dos enmiendas al Anexo 1 de la OACI. Si bien el RAC LPTA fue actualizado en el 2024, a la fecha presenta un atraso con respecto a la



Regulación	Última Enmienda Nacional - RAC	Última Enmienda OACI Aplicable	Observaciones
		Aplicable: noviembre 2024/ 2026	penúltima enmienda del Anexo 1, de 4 años.

FUENTE: Elaboración propia.

Análisis del Estado Regulatorio

El 9 de enero de 2024 se emitió un nuevo Reglamento de Licencias al Personal Aeronáutico (RAC LPTA), con el objetivo de armonizarlo con lo establecido en el Anexo 1 al Convenio sobre Aviación Civil, específicamente en relación con la Enmienda 177, que entró en vigor el 12 de julio de 2021. Este reglamento fue oficialmente publicado en el Diario Oficial “La Gaceta No. 114” el 24 de junio de 2024.

A la fecha de la auditoría, el Anexo 1 “Licencias al Personal” de la OACI ha incorporado dos nuevas enmiendas posteriores: una adoptada en marzo de 2022, con aplicación a partir de noviembre del mismo año, y otra adoptada en marzo de 2024, cuya implementación será parcial en noviembre de 2024 y total en noviembre de 2026.

Considerando los hallazgos previamente expuestos sobre el Proceso de Regulaciones Aeronáuticas de la DGAC y los tiempos prolongados que conlleva la aprobación de nuevas regulaciones o enmiendas a estas, se proyecta que el reglamento RAC LPTA continuará reflejando un desfase promedio de tres (3) a cuatro (4) años respecto a los SARPs de la OACI. Esta brecha normativa limita la capacidad de la DGAC para mantener alineamiento oportuno con los estándares internacionales, afectando la credibilidad técnica y la capacidad de respuesta ante auditorías externas.

1. Hallazgos y Debilidades del Proceso de Regulaciones Aeronáuticas

- ❖ **Gestión documental descentralizada:** Aunque SharePoint permite colaboración y trazabilidad, actualmente está alojado en la computadora personal del encargado del PRA. Esta práctica compromete la custodia institucional de la información, exponiendo a la DGAC a pérdidas



documentales en caso de desvinculación del personal. Se ha reportado al menos un caso de pérdida de información por esta causa.

- ❖ **Falta de un sistema institucional de respaldo:** La ausencia de un **repositorio centralizado** bajo control de la DGAC limita la capacidad de demostrar trazabilidad y cumplimiento normativo, incluso cuando los procesos se ejecutan correctamente.
- ❖ **Sobrecarga operativa:** El PRA es gestionado por una sola persona, quien actúa como coordinador entre múltiples unidades. Considerando que la DGAC debe mantener actualizadas las regulaciones (en la página web de la DGAC se contabilizan 32 reglamentos), esta estructura resulta insuficiente para garantizar eficiencia, continuidad y cumplimiento con los 19 Anexos de la OACI.

2. **Uso de Directivas Operacionales para normar a los usuarios.** La DGAC ha emitido una serie de Directivas Operacionales basados en el Artículo 18 inciso I de la Ley General de Aviación Civil que dicta lo siguiente:

“Artículo 18.- Son atribuciones de la Dirección General de Aviación Civil:

I.- Velar por el cumplimiento estricto de esta ley, sus reglamentos, los tratados, los convenios o las convenciones internacionales sobre Aviación Civil que el Estado suscriba y ratifique constitucionalmente; así como la actualización y revisión de los reglamentos de aviación Civil promulgados conforme a las normas y recomendaciones internacionales dictadas regularmente por la Organización de Aviación Civil Internacional. (Así reformado por la Ley No. 7864 del 22 de febrero de 1999)”

Y por lo establecido en el RAC OPS 1, 1.015 que dice lo siguiente:

“RAC-OPS 1.015 Directivas Operacionales.



(a) La DGAC puede emitir Directivas Operacionales mediante las cuales prohíba, limite o someta a determinadas condiciones una operación en interés de la seguridad operacional.

(b) Las Directivas Operacionales contendrán:

- (1) El motivo de su emisión;
- (2) Su ámbito de aplicación y duración; y
- (3) Acción requerida de los operadores.

(c) Lo requerido por cualquier Directiva Operacional se considerará como un requisito adicional a los establecidos en la RAC-OPS 1.”

Se ha identificado una práctica institucional en la DGAC que consiste en utilizar las **Directivas Operacionales (DO)** como instrumentos para emitir requerimientos normativos, con el objetivo de cumplir con los **SARPs (Normas y Métodos Recomendados) de la OACI**. Si bien las DO están contempladas en el marco legal nacional y en el RAC OPS 1.015 como mecanismos válidos para establecer condiciones operativas en interés de la seguridad, su uso como sustituto de regulaciones formales plantea serias limitaciones jurídicas y técnicas.

En particular, se ha observado que se pretende extender el alcance del **RAC OPS**

1 —Reglamento diseñado exclusivamente para regular la operación de aeronaves civiles en transporte aéreo comercial— a ámbitos que no le corresponden, como la **licencia y habilitación del personal aeronáutico**, regulada por el **RAC LPTA**. Esta extrapolación normativa es incorrecta, ya que el RAC OPS 1 no tiene competencia sobre los requisitos de formación, evaluación, ni licenciamiento del personal técnico, lo cual está claramente delimitado por el Anexo 1 de la OACI y su correspondiente reglamento nacional.

En consecuencia, no es jurídicamente válido ni técnicamente apropiado normar el RAC LPTA a través de disposiciones contenidas en el RAC OPS 1 o mediante Directivas Operacionales, ya que esto genera inseguridad normativa, debilita la legitimidad de los requerimientos técnicos y puede ser objetado en auditorías internacionales. Para garantizar el cumplimiento efectivo de los SARPs, es indispensable que la DGAC fortalezca su marco regulatorio mediante la emisión de regulaciones formales (RACs) aprobadas por decreto ejecutivo, conforme a la Ley № 5150, y que establezca una política clara sobre la jerarquía y uso de sus instrumentos normativos.



Cuadro № 3
Diferencias clave entre una DO y una RAC

Aspecto	Regulación (RAC)	Directiva Operacional (DO)
Jerarquía normativa	Tiene carácter reglamentario. Se emite mediante decreto ejecutivo y está respaldada por la Ley de Aviación Civil N° 5150.	Es una disposición técnico-administrativa emitida por la DGAC para complementar o aclarar la aplicación de una regulación existente.
Proceso de emisión	Requiere aprobación formal por el Poder Ejecutivo y publicación en La Gaceta.	Se emite directamente por la DGAC, usualmente como respuesta a cambios operativos, enmiendas OACI o situaciones emergentes.
Aplicabilidad	Obligatoria y general para todos los operadores bajo su alcance.	Obligatoria para los destinatarios específicos (ej. operadores, inspectores), pero no sustituye ni modifica una regulación.
Finalidad	Establecer requisitos técnicos, administrativos y operativos de carácter permanente.	Aclarar, actualizar o implementar aspectos puntuales de una regulación, especialmente en contextos urgentes o transitorios.

FUENTE: Elaboración propia.

A la fecha, se han contabilizado **15 Directivas Operacionales publicadas en el sitio web oficial de la DGAC**, siendo la DGAC-DO-PEL-RAC-LPTA-004-2025 emitida para cumplir con la enmienda 179 al Anexo 1 de la OACI.



E. Proceso Medicina Aeronáutica, Médico Evaluador y Médico Examinadores

Se realizó auditoría a los procesos relacionados con el Médico Evaluador, sus funciones y responsabilidades, así como la vigilancia a los Médicos Examinadores.

Se evidencia que se realiza control sobre los médicos Examinadores por parte del médico Evaluador de la DGAC, evidencia la realización de coordinación de las inspecciones a los consultorios de los médicos examinadores aeronáuticos por medio del Plan de Vigilancia Anual, mínimo una vez al año, con el propósito de verificar que los médicos mantengan su competencia en el campo aeronáutico y que cuentan con las instalaciones y el equipo adecuado para ejercer sus funciones. Esta verificación se realiza utilizando el **7F93, Cumplimiento de funciones del médico designado**. El Médico Evaluador elaborará un informe de cada inspección a los consultorios médicos en el que se incluya el detalle de los expedientes médicos digitales evaluados (SEDIMEC).

Hallazgos relacionados a este proceso:

1. Uno de los requisitos para la renovación de la designación por parte de la DGAC para los médicos examinadores es haber completado un curso de medicina aeronáutica de acuerdo con los requerimientos internacionales establecidos por la OACI una vez cada dos años y haber recibido un curso de actualización sobre procedimientos y normativa impartido por la DGAC cada dos años. Así mismo, aprobar el examen teórico en la DGAC sobre regulaciones aeronáuticas y disposiciones médicas con una nota de 80%. Se evidenció que no se ha realizado el curso de actualización a los médicos examinadores cada dos años. El médico evaluador de la DGAC informa que está programado para ser impartido en este año.
2. Se evidencia que el médico evaluador realiza buen trabajo en la supervisión y monitoreo de los médicos examinadores designados, se lleva un registro de dicha supervisión; sin embargo, se detectó que algunos reportes están pendientes de ser finalizados/completados.

F. Evaluación de Capacitación con enfoque a la Unidad de Licencias.

La capacitación del personal de Licencias es gestionada por el Proceso de Capacitación, el cual controla los recursos y realiza las coordinaciones para que los



inspectores reciban su capacitación de acuerdo con el Manual de Capacitación. Se evidencia que el personal se encuentra al día en cuanto a sus cursos recurrentes.

Hallazgos

1. Manual del Inspector de Licencias

En enero del presente año se aprobó el **Manual del Inspector de Licencias**, documento que establece los procedimientos oficiales para la emisión y gestión de licencias aeronáuticas por parte de la DGAC. Dada su relevancia normativa y operativa, es imprescindible que todo el personal inspector de licencias conozca en profundidad su contenido y lo aplique de manera uniforme.

Sin embargo, no se ha evidenciado la realización de un proceso formal de **inducción o capacitación** dirigido al personal sobre los procedimientos establecidos en el nuevo manual. Esta omisión representa riesgos institucionales:

- **Riesgo de responsabilidad administrativa y legal** para la DGAC, derivado del incumplimiento de procedimientos oficialmente aprobados.
- **Falta de estandarización** en los procesos de la Unidad, lo que debilita la coherencia operativa y dificulta la trazabilidad.
- **Aplicación de criterios dispares** entre inspectores ante casos similares, lo que puede generar inconsistencias, reclamos y pérdida de confianza en el sistema de licenciamiento.

2. Entrenamiento OJT -

Se auditó la documentación correspondiente al entrenamiento en el puesto de trabajo (OJT) de los inspectores de Licencias, verificándose que todos cuentan con registros que evidencian la realización de dicho proceso. No obstante, se identificaron oportunidades de mejora orientadas al fortalecimiento continuo de la formación técnica.

Es necesario revisar y actualizar el contenido temático del OJT a fin de que esté relacionado con los procedimientos establecidos en el nuevo **Manual del Inspector de Licencias (MIL)**. El formato actualmente utilizado (6F119, Tabla de Control de Entrenamiento Práctico en el Puesto de Trabajo OJT, R: 27/09/18, V. 02) no contempla la totalidad de los procesos definidos en el Manual del Inspector de Licencias. Para asegurar una formación integral y alineada con los estándares vigentes, es fundamental que el OJT refleje fielmente los procedimientos operativos del área de Licencias y sirva como herramienta efectiva para la capacitación de nuevos inspectores.



G. Impacto de la Ley Marco de Empleo Público en la retención y atracción de personal técnico aeronáutico

La Dirección General de Aviación Civil (DGAC) requiere contar con personal técnico altamente calificado para cumplir con sus funciones de regulación, vigilancia y supervisión de la aviación civil, conforme a estándares internacionales de seguridad operacional. La sostenibilidad de estas capacidades depende de políticas institucionales que permitan atraer, retener y desarrollar talento especializado.

A partir de la entrada en vigor de la **Ley Marco de Empleo Público** el **10 de marzo de 2023**, la DGAC ha experimentado una **fuga sostenida de personal técnico aeronáutico calificado**, cuya formación ha requerido años de estudio, experiencia operativa y entrenamiento especializado. Asimismo, la institución **no cuenta con capacidad salarial competitiva** para atraer nuevos profesionales con el perfil requerido, ya que los montos establecidos por la ley no son equiparables con los que ofrece el sector privado o la industria aeronáutica nacional e internacional.

Las restricciones impuestas por la Ley Marco de Empleo Público en la definición de escalas salariales globales no contemplan las particularidades técnicas ni los niveles de especialización requeridos por el sector aeronáutico.

Esta limitación está afectando **gravemente la capacidad operativa de la DGAC**, generando vacíos técnicos en áreas críticas como la Unidad de Licencias y otras unidades operativas. La pérdida de conocimiento institucional y la dificultad para reemplazar personal especializado comprometen la continuidad de funciones esenciales, debilitan la capacidad de respuesta ante eventos operacionales y pueden afectar el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de seguridad operacional.

H. Evaluación recurrente competencia lingüística -

Se constató que la Unidad de Licencias exige y cumple con el requisito de evaluación de competencia lingüística establecido en el **RAC LPTA 1.2.9** para la **emisión inicial de licencias aeronáuticas**. No obstante, el mismo reglamento, en su numeral **1.2.9.6**, establece que el personal aeronáutico sujeto a este requerimiento y que demuestre una competencia inferior al nivel experto (Nivel 6) debe ser **reevaluado periódicamente**, según el nivel alcanzado:

- Nivel operacional (Nivel 4): reevaluación cada **tres años**.
- Nivel avanzado (Nivel 5): reevaluación cada **seis años**.



Durante la auditoría, se evidenció que la Unidad de Licencias **no está exigiendo la reevaluación** de competencia lingüística para aquellos pilotos que operan exclusivamente a nivel nacional, bajo el criterio de que dicha obligación **no les aplica por operar localmente**. Sin embargo, el **RAC LPTA no establece ninguna excepción** en cuanto al ámbito de operación del personal aeronáutico, por lo que la omisión de reevaluaciones constituye un **incumplimiento normativo** que debe ser corregido para garantizar la conformidad regulatoria y la seguridad operacional.

I. Procesos de certificación de centros de instrucción

Durante la auditoría de los procesos de certificación de centros de instrucción, se constató que la DGAC no está requiriendo a dichos centros cumplir con el requisito de implementación de un Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) tal como lo establece el RAC LPTA 1.2.8.2.

De acuerdo con lo manifestado por los inspectores de licencias, esta omisión responde a factores como:

- **Limitación de personal para evaluar y aprobar los SMS de los proveedores de servicios:** Actualmente, una sola persona es responsable de revisar, aceptar y gestionar los SMS de todas las organizaciones reguladas, incluyendo operadores comerciales, escuelas de aviación y otras entidades sujetas al RAC 19. Esta sobrecarga operativa impide una supervisión efectiva y oportuna.
- **Interpretación de una nota técnica emitida por OACI,** en la que se indica que las preguntas de protocolo relacionadas con SMS no serán evaluadas en auditorías internacionales durante el año 2025. Esta comunicación ha sido utilizada como argumento para postergar la exigencia del cumplimiento normativo, sin considerar que la obligación de implementar el SMS sigue vigente en la normativa nacional.
- Algunas funciones que corresponden exclusivamente a la Unidad de Licencias están siendo ejecutadas por personal de la Unidad de Operaciones, lo que ha generado una pérdida de control por parte de Licencias sobre procesos críticos como la certificación y vigilancia de los centros de instrucción. Esta situación parece originarse en la insuficiencia de personal técnico dentro de la Unidad de Licencias. No obstante, la Unidad de Operaciones también enfrenta limitaciones similares en cuanto a recursos humanos, lo que ha derivado en una sobrecarga operativa y en la ejecución de actividades que no le son propias, afectando la eficiencia y trazabilidad institucional.



1.11.- COMUNICACIÓN DE RESULTADOS

En atención a lo señalado en la Norma № 205 (Comunicación de resultados) de las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el 09 de diciembre del año en curso se remitió nota (AI-405-2025), con el fin convocar a la conferencia final con el propósito de atender, escuchar y valorar opiniones, discrepancias y aportes que puedan surgir de los resultados finales que obtuvimos durante el estudio.

Este ejercicio se llevó a cabo el 16 de diciembre del año 2025, a las 09:00 horas, en reunión desarrollada mediante la utilización de la plataforma Microsoft – Teams.

Por parte de los auditados participaron:

Sr. Marco Castillo Masís, director general de Aviación Civil
Sr. Luis Diego García Palma, jefe Unidad de Seguridad Operacional del Estado
Sr. José Antonio Blando Echandi, jefe Unidad de Licencias
Sr. Federico Retana Castillo, Unidad de Licencias
Sra. Marilú Arroyo Hernández, jefe Proceso de Gestión Técnica Documental

Por parte de la Auditoría Interna participaron:

Sr. Oscar Serrano Madrigal, Auditor General
Sra. Maribel Muñoz Arrieta, Sub Auditora
Sr. José Rafael Segura Vargas, Auditor
Sr. Douglas Mendoza Aragón – Auditor Externo
Sr. Manuel Protti Ramírez – Auditor Externo

Durante ese ejercicio no se presentaron observaciones que hicieran necesario introducir cambios al contenido del informe.



II. COMENTARIOS

1. Considerando los resultados de la evaluación de eficiencia y eficacia realizada por la Auditoría Interna, y conforme a los criterios establecidos por esta, se concluye que el nivel de desempeño de la Unidad de Licencias puede ser calificado como **críticamente limitado**, con implicaciones directas sobre la capacidad institucional de cumplir sus funciones esenciales en materia de licenciamiento aeronáutico. La unidad enfrenta una sobrecarga operativa que supera su capacidad instalada.
2. **En lo referente al Recurso Humano/Personal Técnico de Licencias.**

La situación actual de la Unidad de Licencias de la DGAC representa una crisis operativa de alto impacto institucional. La desproporción entre la demanda nacional de trámites de licenciamiento y la capacidad instalada de la unidad ha alcanzado niveles muy cerca de lo insostenible. Pretender que un volumen creciente de solicitudes sea gestionado por apenas un jefe, un médico evaluador y dos inspectores no solo es inviable, sino que pone en riesgo directo el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense ante la OACI.

Esta sobrecarga estructural no es un problema administrativo menor: **es una amenaza crítica a la seguridad operacional**, a la trazabilidad de los procesos de habilitación técnica, y a la legitimidad de las licencias emitidas. La falta de personal calificado, sumada a la imposibilidad de atraer nuevos inspectores por las restricciones salariales impuestas por la Ley Marco de Empleo Público, ha dejado a la DGAC sin capacidad de respuesta ante una función esencial del sistema aeronáutico.

Si no se interviene de forma urgente y estratégica, la Unidad de Licencias corre el riesgo de colapsar funcionalmente, exponiendo a la DGAC a señalamientos internacionales, pérdida de confianza por parte de operadores y usuarios, y vulneraciones graves al cumplimiento de los SARPs del Anexo 1. Esta situación exige una reestructuración inmediata, con refuerzo técnico, revisión organizativa y voluntad institucional para restablecer la capacidad operativa de una de las áreas más sensibles de la aviación civil.

Resulta difícil concebir que la totalidad de funciones y responsabilidades críticas de la Unidad de Licencias recaiga únicamente en cuatro personas. La magnitud y complejidad de las tareas asignadas —que incluyen desde la evaluación técnica



y médica hasta la emisión y seguimiento de licencias aeronáuticas— exceden con creces la capacidad operativa de este reducido equipo.

La continuidad funcional de la unidad no se sostiene por una estructura adecuada, sino exclusivamente **por el esfuerzo extraordinario y la sobrecarga sostenida del personal actual**, quienes, pese a las limitaciones, han logrado mantener en marcha un proceso esencial para la seguridad operacional del país. Esta situación, sin embargo, no es sostenible y exige una intervención institucional urgente.

3. En lo referente a Competencia Lingüística

La competencia lingüística constituye un requisito esencial para garantizar la seguridad operacional y la comunicación efectiva en el entorno aeronáutico. Si bien la Unidad de Licencias exige esta evaluación para la emisión inicial de licencias, se ha evidenciado una omisión en la aplicación de reevaluaciones periódicas conforme al nivel alcanzado, especialmente en el caso de pilotos que operan exclusivamente a nivel nacional.

Esta interpretación restrictiva del reglamento RAC LPTA 1.2.9.6 —que no contempla excepciones por ámbito de operación— representa un incumplimiento normativo que debe ser corregido. La falta de reevaluación sistemática debilita la trazabilidad del cumplimiento y expone a la institución a observaciones en auditorías externas, además de comprometer la estandarización de criterios técnicos en el proceso de licenciamiento.

4. En lo referente a la Inducción al Manual de Inspector de Licencias

La aprobación del Manual del Inspector de Licencias representa un avance significativo en la estandarización de los procesos de licenciamiento aeronáutico. No obstante, la ausencia de una inducción formal al personal inspector sobre los procedimientos establecidos en dicho manual genera un vacío crítico en la implementación efectiva del mismo. Esta omisión no solo limita la aplicación uniforme de los criterios técnicos, sino que también expone a la institución a riesgos operativos, administrativos y legales por posibles incumplimientos normativos.

5. En lo referente a Capacitación:

La existencia de registros OJT para todos los inspectores del Departamento de Licencias refleja un esfuerzo institucional por documentar la formación práctica en el puesto de trabajo. Sin embargo, para que esta herramienta cumpla plenamente su propósito formativo, es indispensable que su contenido esté alineado con los procedimientos vigentes establecidos en el nuevo Manual del Inspector de Licencias (MIL).



La actualización del formato 6F119 y la incorporación de los procesos definidos en el Manual del Inspector de Licencias permitirán fortalecer la calidad técnica del entrenamiento, garantizar la coherencia entre inspectores y consolidar una base sólida para la estandarización. Esta mejora es clave para asegurar que los nuevos inspectores reciban una formación integral, trazable y conforme a los estándares actuales.

6. Directivas Operacionales.

El uso de Directivas Operacionales como mecanismo sustituto de regulación formal representa una práctica que, aunque pueda responder a necesidades operativas inmediatas, compromete la integridad del marco jurídico aeronáutico. Al desviar la emisión de requerimientos técnicos fuera del canal normativo establecido por la Ley N.º 5150.

Para preservar la coherencia normativa y fortalecer la confianza institucional, es necesario que los requerimientos técnicos sean canalizados exclusivamente a través de las Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses (RAC), garantizando así trazabilidad, legitimidad y alineamiento con los principios de jerarquía normativa y transparencia regulatoria.



III. CONCLUSIONES

De acuerdo con los resultados del estudio, se tiene que:

1. La situación actual de la Unidad de Licencias de la DGAC evidencia una falla estructural profunda que compromete la capacidad institucional para cumplir con los estándares internacionales establecidos por la OACI. La desproporcionada carga de trabajo, gestionada por un equipo mínimo de apenas tres funcionarios técnicos, ha generado un retraso operativo que puede afectar directamente la trazabilidad, oportunidad y calidad de los procesos de licenciamiento aeronáutico. Esta debilidad no solo pone en riesgo la seguridad operacional, sino que también expone a la DGAC a señalamientos internacionales y pérdida de confianza por parte de los usuarios del sistema.
2. Debilidad en la gobernanza documental y normativa: Se evidenció una gestión descentralizada y no institucionalizada de documentos críticos relacionados con regulaciones aeronáuticas y procesos de certificación (COA o CO). La falta de repositorios oficiales, procesos estandarizados y controles de trazabilidad compromete la custodia, integridad y disponibilidad de la información, afectando la capacidad de la DGAC para demostrar cumplimiento ante auditorías internas y externas.
3. Impacto negativo de la Ley Marco de Empleo Público en la retención de talento técnico: La fuga de personal técnico calificado y la imposibilidad de reponerlo en condiciones competitivas representan un riesgo estratégico para la DGAC. La afectación no es solo operativa, sino también reputacional y normativa, al poner en entredicho el cumplimiento de estándares internacionales y compromisos asumidos ante organismos como la OACI.
4. Uso inadecuado de Directivas Operacionales como sustituto normativo: La emisión de requerimientos técnicos mediante Directivas Operacionales, en lugar de Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses (RAC), desvirtúa la jerarquía normativa establecida por la Ley № 5150. Esta práctica puede generar inseguridad jurídica y confusión entre los operadores regulados.
5. La omisión en la exigencia del Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional (SMS) a los centros de instrucción, pese a estar claramente establecido en el RAC OPS 1.037 y en el RAC 19, numeral 19.010.1, representa una desviación



INFORME AI-12-2025

normativa que debilita el alineamiento de la DGAC con los estándares internacionales de la OACI. Esta brecha no solo afecta la coherencia regulatoria, sino que limita la capacidad preventiva y proactiva de los centros en la gestión de riesgos operacionales.

6. La ausencia de inducción en los procedimientos del Manual del Inspector de Licencia compromete la estandarización de los procesos, genera riesgos institucionales y debilita la coherencia operativa de la Unidad.



IV.- RECOMENDACIONES

Al Consejo Técnico de Aviación Civil

1. Aprobar el informe y ordenar la implementación de las recomendaciones incluidas en el mismo.

A la Dirección General de Aviación Civil

2. **Uso de Directivas Operacionales.** La DGAC debería limitar el uso de Directivas Operacionales a fines complementarios y garantizar que los requerimientos técnicos se emitan exclusivamente mediante Regulaciones Aeronáuticas Costarricenses (RAC), preservando la jerarquía normativa.
3. Fortalecer de inmediato la capacidad institucional para la supervisión de los **SMS**, asignando, en la medida de lo posible y de acuerdo con las circunstancias organizacionales, personal adicional, asimismo, estableciendo procesos estandarizados que eviten la concentración de funciones en una sola persona.

A la Unidad de Licencias

4. En coordinación con la Dirección General de Aviación Civil, valorar la implementación de forma inmediata un **plan de fortalecimiento de la Unidad de Licencias**, que contemple la incorporación de personal técnico adicional y la digitalización de procesos.
5. Implementar un sistema de reevaluación periódica de la **competencia lingüística**, aplicable a todos los pilotos sin excepción,
6. Establecer un programa formal de **inducción** y capacitación obligatoria para todo el personal inspector, asegurando la correcta comprensión y aplicación uniforme de los procedimientos contenidos en el Manual del Inspector de Licencias.
7. **Gestión de competencias del personal inspector.** Mejorar el sistema de capacitación bajo un modelo basado en competencias, incorporando OJT estructurado, evaluaciones prácticas documentadas y seguimiento de vencimientos, con el fin de validar objetivamente la idoneidad técnica y reforzar la seguridad operacional.

