

CA/GVSO No. 012

EXENCIONES, DESVIACIONES, EXCEPCIONES Y AUTORIZACIONES

1. OBJETIVO:

Proporcionar a los Operadores Aéreos (COA's), Organizaciones de Mantenimiento Aprobada (OMA's) bajo la RAC 145 y otros interesados; los procedimientos para poder obtener una exención, excepción, desviación o prórroga, otorgada por la DGAC, de acuerdo con el ámbito regulatorio aplicable a cada solicitante.

2. DIRIGIDO A:

Operadores Aéreos (COA's), Organizaciones de Mantenimiento Aprobada (OMA's) bajo la RAC 145 y otros interesados en obtener una exención, excepción, desviación o prórroga, otorgada por la DGAC.

3. ÁMBITO REGULATORIO:

- 3.1 Ley de Aviación Civil, Decreto 93-2000 artículo 7 literal a)
- 3.2 RAC OPS 1.010
- 3.3 RAC 119.2
- 3.4 RAC 145.95
- 3.5 RAC 02.2
- 3.6 RAC 103.5
- 3.7 RAC OPS III (3.010)

4. DEFINICIONES

- 4.1 Excepción:** Toda disposición de alguna RAC por la que se excluye determinado artículo, de las condiciones normalmente aplicables a la misma.
- 4.2 Exención:** Privilegio que se concede a un usuario eximiéndolo del cumplimiento de una regla o parte de ella, durante un período determinado.

5. GENERALIDADES

- 5.1 Política:** El cumplimiento de los requisitos no es optativo, no obstante, en circunstancias excepcionales pueden presentarse problemas que no se pueden superar, tales como problemas geográficos, de carácter físico y de carácter técnico. En estos casos y cuando se cuenta con mecanismos reglamentarios apropiados, sólidos y documentados, siempre y cuando no exista conflicto con los reglamentos, con el objetivo de un requisito en particular o con un método de seguridad operacional aceptado, es posible resolver una discrepancia o deficiencia, mediante la imposición de condiciones que limiten el cumplimiento o de medidas y controles de compensación.

Sin embargo, es importante no suponer que pueden utilizarse exenciones (dispensas) o excepciones para superar un requisito que no es popular o que su cumplimiento es optativo.

El empleo de estos mecanismos, debe considerarse como la excepción y no la regla; así mismo, debe tenerse en cuenta que el otorgamiento de estas exenciones puede afectar materialmente a las diferencias de los Estados, en relación con los Anexos de la OACI y, en consecuencia, puede hacer que se tenga que cambiar la notificación de estas diferencias a la OACI.

Se considera una exención a corto plazo, aquella que se concede por un período no superior a 180 días, y a largo plazo, aquella que se concede por más de 180 días.

5.2 Instrucciones: Toda exención o excepción, debe otorgarse únicamente si existe un fundamento sólido. Por lo tanto, deben desarrollarse técnicas de análisis de riesgo, como parte del sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS), al nivel apropiado. En estos casos excepcionales, la responsabilidad de justificar ya sea cualitativamente o cuantitativamente, un medio alternativo de cumplimiento recae en el solicitante, organización de mantenimiento aprobada (OMA), operador o proveedor de servicios, antes de solicitar la aprobación de la DGAC.

El operador o proveedor de servicios debe establecer un sistema de registro para documentar plenamente todos los casos solicitados y analizados y, agregarlos en los manuales de la organización, tales como: el Manual de Operaciones, el Manual de la Organización de Mantenimiento (MOM), Manual de Control de Mantenimiento (MCM) del operador de servicios aéreos (COA) o Manual del proveedor de servicios, así mismo, el resultado debe hacerse público por parte de la DGAC, en la publicación de información aeronáutica (AIP) y en la página web de la DGAC.

La Organización de Mantenimiento Aprobada (OMA), el operador o proveedor de servicios, deben examinar regularmente las exenciones o excepciones, con el propósito de eliminarlas, cuando sea posible y para verificar la validez y solidez de las medidas de mitigación con que se cuenta.

La DGAC debe evaluar además, antes de otorgar una exención o excepción, si las exenciones o excepciones se traducirán en diferencias respecto de las normas y métodos recomendados (SARPS) de los Anexos al Convenio sobre Aviación Civil y, de ser así, la DGAC debe proceder a la notificación adecuada a la OACI.

6. PROCEDIMIENTO

6.1 Solicitud: Toda solicitud de una exención o excepción, debe contener un nivel equivalente de seguridad, acorde con el requisito del reglamento y garantizada por la DGAC, para ello el solicitante debe acompañar la solicitud de la exención o excepción, con el análisis de riesgo respectivo que haya efectuado, como parte de su sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS). Si se concede la exención o excepción, debe ir acompañada de condiciones y limitaciones, incluyendo el límite de tiempo de la exención. La DGAC deberá supervisar las exenciones o excepciones, para asegurarse que no afecta a la seguridad operacional.

6.1.1 Contenido de una solicitud de exención o excepción: Es necesario que cada solicitud de exención o excepción contenga lo siguiente:

- a) El o los requisitos reglamentarios del cual solicita se le exima
- b) Argumentos de los motivos de la solicitud de la exención o excepción
- c) Eventuales beneficios al interés público
- d) El análisis de riesgo correspondiente
- e) Información de la forma como el nivel de seguridad no será afectado
- f) Duración y la forma de cumplimiento alternativo que propone, cuando corresponda

6.1.2 Preparación y envío: Cada solicitud debe ser correctamente procesada y presentada por escrito y en forma documentada, detallando los motivos y sustentos para solicitar la exención o excepción. La solicitud debe entregarse a la DGAC, con 30 días de anticipación, para que el área correspondiente de la DGAC, realice los análisis correspondientes y pueda tramitar la exención o excepción sin afectar al solicitante.

6.1.3 Procesamiento para su consideración: La DGAC después de analizar la solicitud, determinará si existen razones de interés público para conceder la exención o excepción, si es el caso, expedirá la decisión favorable y notificará al solicitante sobre su decisión, mediante una resolución, la cual debe contener:

- a) El nombre de la Autoridad que la concede
- b) La disposición legal con base a la que se concede (ver referencias Regulatorias)
- c) Las circunstancias en las que se puede utilizar, incluyendo el período en el que estará vigente, sujeto a los cambios efectuados en la Ley, Reglamento, Regulaciones Nacionales y Convenios Internacionales.
- d) El destinatario de la exención o excepción
- e) La disposición legal que no aplica en esas circunstancias
- f) Cualquier condición/limitación/restricción que se deba cumplir cuando se haga uso de la exención o excepción
- g) Firma del Director General

6.1.4 Negación de una solicitud de exención o excepción: Si luego de la evaluación de los argumentos de una solicitud de una exención o excepción, la DGAC concluye que ésta está incorrectamente preparada o no tiene el sustento del caso, dictará una decisión con la negativa y la notificará al solicitante por escrito.

6.1.5 Reconsideración de una negación: Ante la negación de la solicitud de exención o excepción, el solicitante podrá interponer un pedido de consideración, debiendo exponer los motivos por los cuales se encuentra en desacuerdo con la decisión y presentar la documentación que la DGAC considere pertinente.

6.2 Sistema de registro y publicación de las exenciones o excepciones

6.2.1 La Gerencia de Vigilancia de la Seguridad Operacional, mantendrá en la jefatura de certificación, los registros de todos los antecedentes y decisiones en relación con las exenciones o excepciones que se otorguen o se nieguen, según sea el caso. La Jefatura de Certificación conservará los archivos en formato electrónico o físico;

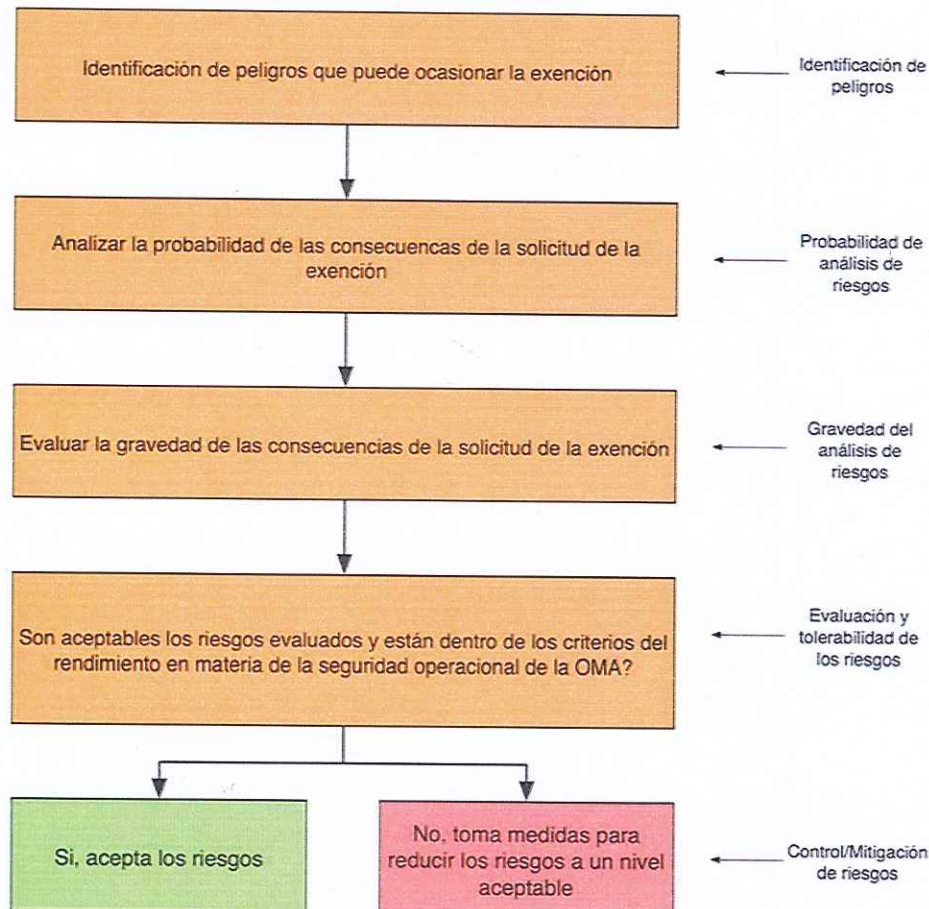
cuando el plazo otorgado para las exenciones o excepciones se haya vencido, se procederá a archivar por un período de 24 meses.

- 6.2.2 El otorgamiento de una exención o excepción, se realiza por escrito por parte de la DGAC y por ser una exención o excepción de interés público, ésta debe ser publicada por parte de la DGAC, en la publicación de información aeronáutica (AIP) y en la página web de la DGAC, donde se especifican las condiciones y limitaciones aplicables para su emisión y en el caso de una exención, indicar la validez de la misma, por ser es válida para un tiempo determinado.
- 6.2.3 Así mismo, la exención o excepción, debe ser parte de las especificaciones relativas a las operaciones de un operador o proveedor de servicios aéreos, la cual debe considerarse en las especificaciones de operación. Para el caso de la Organización de Mantenimiento Aprobada, la exención debe ser declarada en la lista de capacidad.
- 6.2.4 El solicitante de la exención o excepción, debe mantener un sistema de registros de las exenciones o excepciones solicitadas y las que fueron aprobadas por la DGAC, y para las excepciones, especificando claramente el tiempo de las mismas. Las exenciones o excepciones aprobadas, también deben ser comunicadas dentro de su organización, a través de un procedimiento que debe estar descrito en su MCM para los operadores o proveedores de servicios aéreos y en el MOM para las Organizaciones de Mantenimiento Aprobadas. Esta relación debe ser revisada en períodos calendarios o cuando una exención o excepción es incorporada o retirada, a fin de que se encuentre actualizada en todo momento y sea sujeta de las inspecciones de vigilancia de la DGAC.
- 6.2.5 En los casos de exenciones o excepciones, para identificar el procedimiento alternativo que será parte del Manual de Operaciones, se debe realizar por medio de páginas amarillas, las cuales tendrán el formato descrito por el operador en caso de revisiones temporales. Se incluirán como un Anexo o equivalente al Manual de Operaciones, de esta manera se conserva la estructura del MBO y se diferencia de una revisión temporal. La firma del POI debe incluirse en el margen de cada página aplicable, aprobando el procedimiento respectivo.
- 6.2.6 La validez del procedimiento temporal (exenciones), será el mismo que se definió en las especificaciones y limitaciones de operación.
- 6.2.7 El número de resolución deber ser anotado en las especificaciones y limitaciones de operación, así como el número del Anexo o equivalente afectados con este procedimiento temporal.
- 6.2.8 Lo anterior aplica cuando se trate de Operadores Aéreos RAC OPS 1 y/o RAC OPS III; en los casos de las Organizaciones de Mantenimiento, se anotará en las habilitaciones conferidas y en el MOM.
- 6.2.9 Esta relación debe ser revisada en períodos calendario o cuando una exención o excepción es incorporada o retirada, a fin de que se encuentre actualizada en todo momento y sea sujeta de las inspecciones de vigilancia de la DGAC.

6.3 Criterios para la realización de las evaluaciones de riesgos

- 6.3.1 Los inspectores de la DGAC verificarán que el solicitante de una exención o excepción, garantice que los riesgos de seguridad operacional encontrados estén bajo control, a fin de mantener la eficacia de la seguridad operacional. Es importante que el solicitante demuestre que efectuó procesos de identificación de peligros, evaluación de riesgos de seguridad operacional y haya implementado medidas de solución adecuadas. El proceso de gestión de riesgos se ilustra en la Figura 1.
- 6.3.2 El solicitante de la una exención o excepción, debe haber identificado sistemáticamente los peligros que existen dentro del contexto de la solicitud de exención o excepción solicitada. Un análisis cuidadoso de las etapas de planificación y diseño de implementación puede identificar posibles peligros antes de que la solicitud de la exención sea presentada. También es fundamental que se comprenda el alcance de la exención para lograr un alto rendimiento en materia de seguridad operacional.

Figura 1



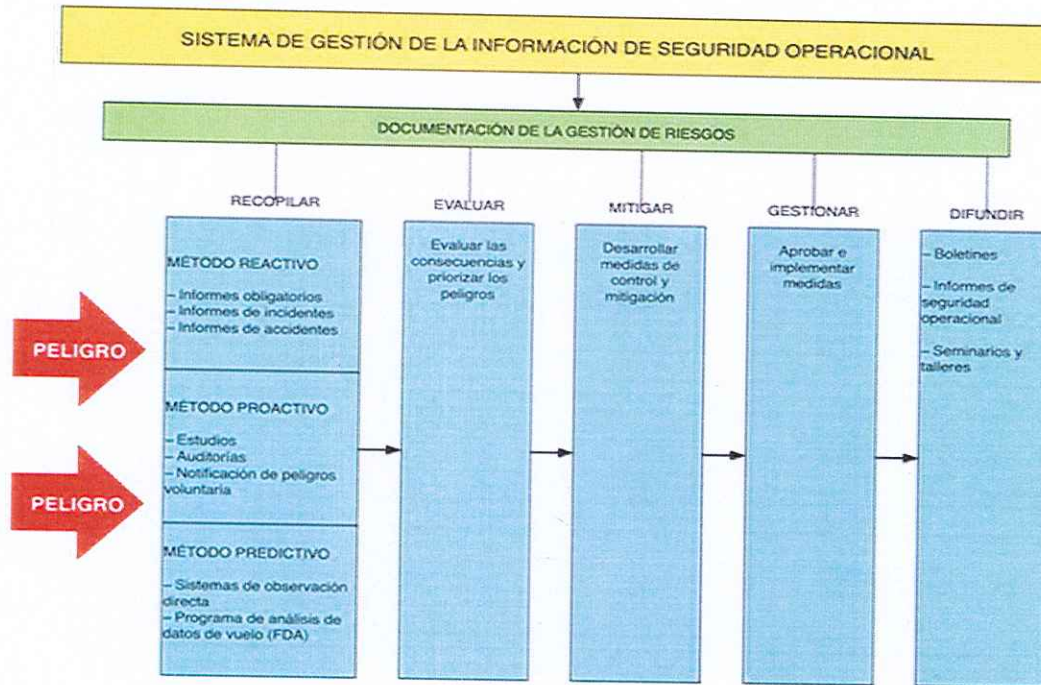
- 6.3.3 La gestión de riesgos de la seguridad operacional, requiere que el solicitante de la exención o excepción, desarrolle un proceso formal para identificar peligros que puedan contribuir con los sucesos relacionados con la solicitud efectuada.

La identificación de peligros y de sus consecuencias es el primer paso en el proceso de la gestión de riesgos de la seguridad operacional cuando se solicita una exención o excepción. Los riesgos de seguridad operacional correspondientes se evalúan dentro del contexto de las consecuencias potencialmente dañinas relacionadas con el peligro. Si al evaluar los riesgos de seguridad operacional se evidencia que estos son inaceptables, se deben incorporar controles de riesgos de seguridad operacional adicionales para soportar la exención o excepción que se está solicitando.

- 6.3.4 Un enfoque estructurado para la identificación de peligros puede incluir el uso de intercambios de ideas de grupo, en las cuales los expertos en los temas explican escenarios de análisis detallados. Las sesiones de identificación de peligros, requieren que un grupo de personas sea asignado al análisis de la solicitud de la exención o excepción, dirigido por un facilitador.
- 6.3.5 El sistema de gestión de la información de la seguridad operacional, debe incluir documentación de la evaluación de seguridad operacional que contenga descripciones de peligros, las consecuencias relacionadas, la probabilidad evaluada, la gravedad de los riesgos de seguridad operacional y la tolerabilidad de los mismos, además de los controles de riesgos de la seguridad operacional necesarios. Las evaluaciones de la seguridad operacional existentes deben revisarse cada vez que se identifiquen peligros nuevos y se anticipan propuestas para otros controles de riesgos de la seguridad operacional.
- 6.3.6 La Figura 2 ilustra la documentación de peligros y el proceso de gestión de riesgos de seguimiento. Los peligros se identifican constantemente mediante varias fuentes de datos. Se debe identificar peligros, eliminarlos o mitigar los riesgos asociados

INTENCIONALMENTE EN BLANCO

Figura 2



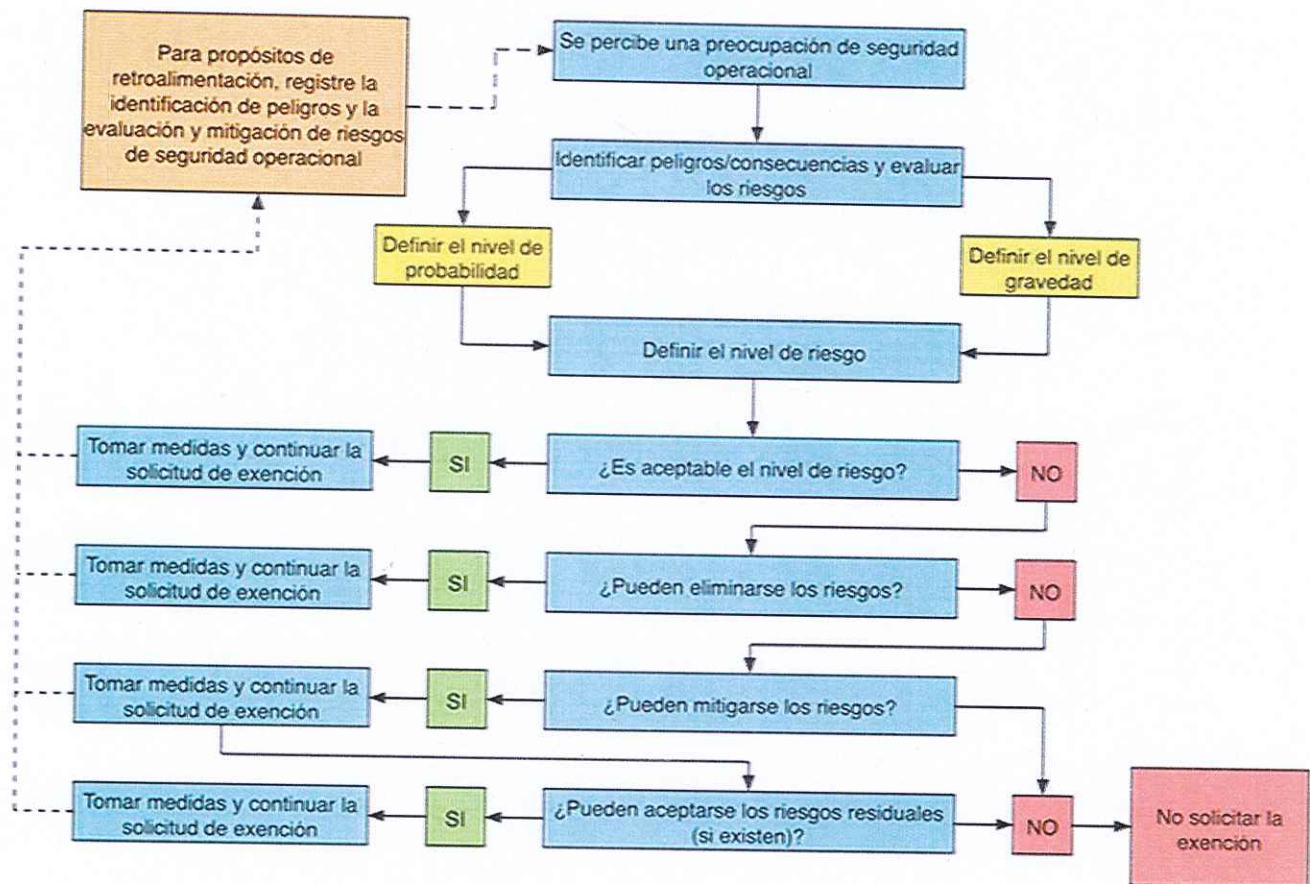
6.3.7 El sistema de información de la gestión de seguridad operacional se convierte en una fuente de conocimientos de seguridad operacional que se usará como referencia en los procesos de toma de decisiones de la seguridad operacional. Este conocimiento de la seguridad operacional proporciona el material para el análisis de tendencia de la seguridad operacional, así como, para la educación de la seguridad operacional.

6.3.8 Lo siguiente podrá considerarse mientras se participa en el proceso de identificación de peligros para la solicitud de una exención:

- factores de diseño, como el diseño del equipo y las tareas que pueden relacionarse con la exención o excepción
- limitaciones de desempeño humano (fisiológico, psicológico y cognitivo)
- procedimientos y prácticas de operación, como su documentación y las listas de verificación bajo condiciones de operación reales
- factores de comunicación, como medios, terminología e idioma
- factores institucionales, como aquellos relacionados con el reclutamiento, capacitación y retención de personal, la compatibilidad de metas de producción y seguridad operacional, la asignación de los recursos, las presiones de operación y la cultura de seguridad operacional empresarial
- factores relacionados con el entorno operacional del sistema de aviación (por ejemplo, ruido ambiental y vibración, temperatura, iluminación y disponibilidad de equipo y ropa de protección)
- factores de vigilancia reglamentaria, como aplicabilidad y ejecución de los reglamentos y la certificación del equipo, el personal y los procedimientos
- sistema de control de rendimiento que pueden detectar desviaciones de la práctica o desviaciones operacionales; y

- i) factores de interfaz humano-máquina.
- 6.3.9 Los peligros pueden identificarse, mediante las metodologías proactivas y predictivas. Existe una variedad de fuentes de datos de identificación de peligros que pueden ser internos o externos a la organización. Entre los ejemplos de datos de la identificación de peligros internos se incluyen:
- a) diagramas de control de operación normal;
 - b) sistemas de notificación voluntaria y obligatoria;
 - c) auditorías de seguridad operacional;
 - d) comentarios de la capacitación; e
 - e) investigación e informes de seguimiento sobre accidentes/incidentes.
- 6.3.10 Entre los ejemplos de fuentes de datos externos para la identificación de peligros se incluyen:
- a) informes de accidentes industriales;
 - b) sistemas de notificación de incidentes obligatorios del Estado;
 - c) sistema de notificación de incidentes voluntaria del Estado;
 - d) auditorías de vigilancia estatal; y
 - e) sistemas de intercambio de información.
- 6.3.11 El tipo de tecnología utilizada en el proceso de identificación de peligros dependerá de la exención o excepción, que se solicitará. En todos estos casos, el proceso de identificación de peligros debe estar descrito en la documentación de SMS de la organización. El proceso de identificación de peligros debe considerar todos los peligros posibles que puedan existir dentro del alcance de la exención o excepción que se solicitará, como las interfaces con otros requisitos. Luego de identificar los peligros, deben ser determinadas sus consecuencias.
- 6.3.12 La Figura 3 presenta el proceso de gestión de riesgos de seguridad operacional completa.
- 6.3.13 Si los riesgos de seguridad operacional se evalúan como inaceptables, las siguientes preguntas son pertinentes:
- a) ¿Pueden eliminarse los peligros y riesgos de seguridad operacional relacionados? Si la respuesta es SI, se toma y documenta una medida correspondiente. Si la respuesta es NO, la siguiente pregunta es:
 - b) ¿Pueden eliminarse los riesgos de seguridad operacional? Si la respuesta es NO, las actividades relacionadas deben cancelarse. Si la respuesta es SI, se toma una medida de mitigación correspondiente y la siguiente pregunta es:
 - c) ¿Existe algún riesgo de seguridad residual? Si la respuesta es SI, los riesgos residuales deben evaluarse para determinar su nivel de tolerabilidad, así como, si se pueden eliminar o mitigar según sea necesario, para garantizar un nivel aceptable de rendimiento en materia de seguridad operacional

Figura 3



6.3.14 La evaluación de riesgos implica un análisis de peligros desarrollado por el solicitante de la exención o excepción, que incluye dos componentes:

- a) La gravedad y
- b) La probabilidad

6.3.15 Luego de haber evaluado los riesgos, el solicitante de una exención o excepción, deberá haber tomado la decisión para determinar la necesidad de implementar medidas de mitigación de riesgos. Para este proceso de toma de decisiones deberá el solicitante de la exención o excepción, utilizar la herramienta de categorización de riesgos de acuerdo con la matriz de riesgos que haya desarrollado. En la Figura 4 se ofrece una matriz de evaluación (índice) de riesgos de seguridad operacional.

Figura 4

Probabilidad riesgo		Gravedad de riesgo				
		Catastrófico A	Peligroso B	Importante C	Leve D	Insignificante E
Frecuente	5	5A	5B	5C	5D	5E
Ocasional	4	4A	4B	4C	4D	4E
Remoto	3	3A	3B	3C	3D	3E
Improbable	2	2A	2B	2C	2D	2E
Sumamente improbable	1	1A	1B	1C	1D	1E

6.3.16 Con el resultado obtenido en la matriz de riesgos, un tercer paso debe ser seguido por el solicitante de la exención o excepción, esto es determinar la tolerabilidad del riesgo de la seguridad operacional, por ello que primero debe obtenerse el resultado de la matriz de riesgo.

6.3.17 El índice obtenido en la matriz de evaluación de riesgo de seguridad operacional debe exportarse a una matriz de tolerabilidad de riesgo de la seguridad operacional (ver figura 6-5) que describe los criterios de tolerabilidad del riesgo para la exención o excepción a solicitar. En el caso de que el resultado obtenido fuera "inaceptable bajo las circunstancias existentes", el índice de riesgo de la seguridad operacional de la consecuencia sea inaceptable. Por lo tanto, el solicitante de la exención o excepción debe:

- tomar medidas para reducir la exposición de la organización a un riesgo en particular, es decir, reducir el componente de probabilidad del índice de riesgo;
- tomar medidas para reducir la gravedad de las consecuencias relacionadas con el peligro, es decir, reducir el componente de gravedad del índice de riesgo; o
- cancelar la solicitud de exención o excepción, si la mitigación no es posible.

Nota: La pirámide de la figura 5 refleja un esfuerzo constante para impulsar el índice de riesgo hacia el vértice de la parte inferior de la pirámide. La Figura 6 proporciona un ejemplo de una matriz de tolerabilidad de riesgo de la seguridad operacional alternativa.

6.3.18 La matriz de riesgo será categorizada de acuerdo con una evaluación de la posible gravedad y probabilidad. Después de evaluar los riesgos de seguridad operacional, el solicitante puede implementar medidas de mitigación de riesgos. Entre las medidas de mitigación que pueden ser presentadas, se tienen: modificaciones en los procedimientos, programas de capacitación, controles de vigilancia.

6.3.19 El solicitante debe haber evaluado las consecuencias accidentales, particularmente la introducción de nuevos peligros, antes de la implementación de cualquier medida de mitigación de riesgos.

Figura 5

Descripción de la tolerabilidad	Índice de riesgo evaluado	Criterios sugeridos
<p>Región Intolerable</p>	5A, 5B, 5C, 4A, 4B, 3A	Inaceptable según las circunstancias existentes
Región Tolerable	5D, 5E, 4C, 4E, 3B, 3C, 3D, 2A, 2B, 2C	Acceptable según la mitigación de riesgos. Puede necesitar una decisión de gestión
Acceptable	3E, 2D, 2E, 1A, 1B, 1C, 1D, 1E	Acceptable

Figura 6

Rango del índice de riesgo	Descripción	Medida recomendada
5A, 5B, 5C, 4A, 4B, 3A	Riesgo alto	No procede la solicitud de exención o excepción. Realice una mitigación de riesgos de prioridad para garantizar que haya controles implementados para reducir el índice de riesgos al rango moderado o bajo.
5D, 5E, 4C, 4E, 3B, 3C, 3D, 2A, 2B, 2C	Riesgo moderado	Programa el performance de una evaluación de seguridad operacional para reducir el índice de riesgos hasta el rango bajo, si fuera factible.
3E, 2D, 2E, 1A, 1B, 1C, 1D, 1E	Riesgo bajo	Acceptable tal cual. No se necesita una mitigación de riesgos posterior.

6.3.20 Los tres enfoques genéricos de mitigación de riesgos de seguridad operacional incluyen:

- a) Prevención: La solicitud de exención o excepción, deberá ser rechazada a causa de que los riesgos de seguridad operacional asociados son intolerables o se consideran inaceptables en comparación con los beneficios asociados.
- b) Reducción: Se aceptará cierta exposición de riesgos de seguridad operacional, aunque la gravedad o probabilidad asociada con los riesgos se aminora, posiblemente mediante medidas que mitigan las consecuencias relacionadas.
- c) Segregación de la exposición: Esta medida la tomará el solicitante para aislar la posible consecuencia relacionada con el peligro o para establecer varias capas de defensas contra ella.

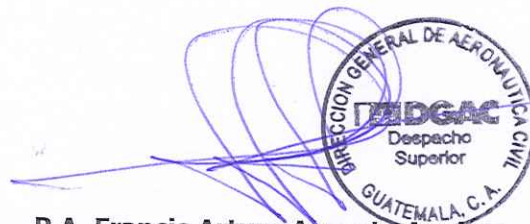
6.3.21 La estrategia utilizada por el solicitante de una exención o excepción, puede implicar uno de los enfoques descritos anteriormente o podrá incluir múltiples enfoques. Deberá entenderse que pueden considerarse toda la gama de posibles medidas de control para encontrar una solución óptima. Los Inspectores de la DGAC deben tener la competencia para evaluar la eficacia de cada estrategia alternativa que haya considerado el solicitante y poder tomar una decisión. Cada propuesta de mitigación de riesgos de seguridad operacional propuesta debe examinarse a partir de las perspectivas:

- a) Eficacia. El grado hasta donde las alternativas reducen o eliminan los riesgos de seguridad operacional. La eficacia puede determinarse en términos de defensas técnicas, de capacitación y reglamentarias que pueden reducir o eliminar los riesgos de seguridad operacional.
- b) Costo/Beneficio. El grado hasta donde los beneficios percibidos de la mitigación exceden los costos.
- c) Practicidad. El grado hasta donde la mitigación puede implementarse y cuán adecuado es en términos de tecnología disponible, recursos financieros y administrativos, legislación y reglamentos, voluntad política, etc.
- d) Aceptabilidad. El grado hasta donde la alternativa es coherente con los paradigmas del accionista.
- e) Ejecutable. El grado hasta donde el cumplimiento de nuevas reglas, reglamentos o procedimientos de operación pueden supervisarse.
- f) Durabilidad. El grado hasta donde la mitigación será sostenible y eficaz.

Dirección General de Aeronáutica Civil
Circular de Asesoramiento Número Doce

- g) Riesgo de seguridad operacional residual. El grado de los riesgos de seguridad operacional que sigue siendo secundario a la implementación de la mitigación inicial y que podría necesitar medidas de control de riesgos adicionales.
 - h) Consecuencias accidentales. La introducción de nuevos peligros y riesgos de seguridad operacional relacionados que estén asociados con la implementación de cualquier alternativa de mitigación.
- 6.3.22 Los inspectores de la DGAC deberán tener en cuenta que cualquier impacto asociado con el rendimiento en materia de seguridad operacional proporcionará retroalimentación para los procesos de aseguramiento de la seguridad operacional relacionados con la exención o excepción. Esto garantizará la integridad, eficiencia y eficacia de las defensas planteadas que soportarán la forma como la exención es cubierta.
- 6.3.23 Los inspectores de la DGAC deberán verificar la documentación de soporte que utilizó el solicitante de la exención o excepción, para la evaluación de riesgos (hojas de cálculo hasta software personalizado).
- 6.3.24 Los documentos de mitigación de riesgos completos deben tener la aprobación del gerente responsable.

Autorizado:



P.A. Francis Arturo Argueta Aguirre
Director General
Dirección General de Aeronáutica Civil