



Of. No. COFEME/17/6329

Asunto: Se emite Dictamen Total, con efectos de final, respecto del anteproyecto denominado *Acuerdo por el que se modifica y se amplía la vigencia del similar que establece una red de zonas de refugio en aguas marinas de jurisdicción federal frente a la costa oriental del estado de Baja California Sur, en el corredor marino de San Cosme a Punta Coyote, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 2012.*

00016449

Ciudad de México, a 8 de noviembre de 2017

LIC. RICARDO AGUILAR CASTILLO
Subsecretario de Alimentación y Competitividad
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado *Acuerdo por el que se modifica y se amplía la vigencia del similar que establece una red de zonas de refugio en aguas marinas de jurisdicción federal frente a la costa oriental del estado de Baja California Sur, en el corredor marino de San Cosme a Punta Coyote, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 2012*, así como a su formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), a través del Sistema Informático de la MIR¹, el 8 de noviembre de 2017. No se omite hacer mención de una primera versión del anteproyecto y su formulario de MIR enviados por esa Secretaría y recibidos por la COFEMER el 20 de octubre de 2017, así como una segunda versión del anteproyecto y su formulario de MIR enviados por la SAGARPA el 2 de noviembre de 2017, y recibidos en esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) el 3 de noviembre de 2017. Lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo Segundo del *Acuerdo por el que se señalan los días inhábiles de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, para el año 2017*², así como en el artículo 28 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* (LFPA).

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*³ (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de realidad aludido (i.e. que la dependencia u organismo descentralizado cumpla con una obligación establecida en ley, así como en reglamento, decreto, acuerdo u otra disposición de carácter general expedidos por el Titular del Ejecutivo Federal); ello, en virtud de que el

¹ www.cofemecsimir.gob.mx

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de diciembre de 2016.

³ Publicado en el DOF el 8 de marzo de 2017.

artículo 8, fracciones I, III y XII de la *Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables*⁴ indica que le corresponde a la SAGARPA regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, establecer las medidas administrativas y de control a que deban sujetarse las actividades de pesca y acuicultura, fijar los métodos y medidas para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca en coordinación con la autoridad competente, así como regular las zonas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran y establecer las épocas y zonas de veda.

Asimismo, con fundamento en los artículos Tercero, fracción V y 4 del Acuerdo Presidencial, se le informa que procede el supuesto de calidad aludido por la SAGARPA (i.e. los beneficios aportados por la regulación, en términos de competitividad y funcionamiento eficiente de los mercados, entre otros, son superiores a los costos de cumplimiento por parte de los particulares); ello, en virtud de que el análisis efectuado por la COFEMER al anteproyecto y a la información aportada por esa Secretaría en la *Sección V. Impacto de la regulación* del formulario de MIR, permite determinar que la propuesta regulatoria generará mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares, según se detallará más adelante.

En virtud de lo anterior, se efectuó el procedimiento de revisión previsto en el Título Tercero A de la LFPA, por lo que en apego a los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H y 69-J de ese ordenamiento legal, la COFEMER emite el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

Respecto del cumplimiento de los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que mediante el documento anexo a la MIR 20171108125807_43836_ JUSTIFICACION II Acuerdo presidencial ZRP San Cosme Punta Coyote.pdf, la SAGARPA indicó lo siguiente:

1. En un plazo de seis meses⁵ contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del anteproyecto en comento, la SAGARPA se compromete a modificar el medio de presentación del trámite CONAPESCA-01-042, modalidad G, *Bitácora de la Pesquería de Escama Flota Palangrera*, a efecto que el mismo se presente a través de medios electrónicos.

De dicha adecuación, la SAGARPA cuantificó los ahorros⁶ que se generarán para los particulares de esa simplificación, como se muestra a continuación:

⁴ Publicada en el DOF el 24 de julio de 2007 y modificada por última ocasión el 19 de junio de 2017.

⁵ De conformidad con el Artículo Segundo Transitorio del anteproyecto que señala lo siguiente:

SEGUNDO. A efecto de dar cumplimiento al "Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en materia de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo", publicado en el Diario de la Federación, el 8 de marzo de 2017, la Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca realizará las acciones de simplificación sobre el trámite indicado en el anexo correspondiente de la MIR, en un plazo de seis meses contados a partir de la publicación de este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación." (Énfasis añadido).

⁶ Basándose en la Metodología del Costeo Estándar.

Tabla 1. Ahorros que se generarán con la medida de simplificación

Medida de simplificación	Ahorro
Digitalización del trámite CONAPESCA-01-042-G	\$ 109,241.14

Fuente: Elaboración propia con información del documento anexo a la MIR denominado 20171108125807_43836_JUSTIFICACION II Acuerdo presidencial ZRP San Cosme Punta Coyote.pdf

- Asimismo, esa Secretaría señala que propuesta regulatoria flexibiliza el marco normativo vigente, a fin de permitir el mantenimiento de las actividades de pesca deportivo-recreativa, bajo el esquema de "captura y libera". Al respecto, esa Dependencia estima que la flexibilización del marco normativo genera los siguientes ahorros para los particulares:

Tabla 2. Ahorros por la flexibilización en la prohibición de las actividades de pesca deportivo-recreativa

Medida de simplificación	Ahorro
Flexibilización en la prohibición de las actividades de pesca deportivo-recreativa en once zonas de Refugio ⁷	\$ 14,543,750

Fuente: Elaboración propia con información del documento anexo a la MIR denominado 20171108125807_43836_JUSTIFICACION II Acuerdo presidencial ZRP San Cosme Punta Coyote.pdf

De lo anterior, se observa que las medidas de desregulación propuestas por la SAGARPA generarán ahorros de hasta \$ 14,652,991.14 pesos, mientras que los costos de cumplimiento del anteproyecto serán de aproximadamente \$ 550,077 pesos.

En ese tenor, la COFEMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias quedarán simplificadas y derogadas de conformidad con la propuesta regulatoria, así como lo indicado en su artículo Segundo Transitorio. Por tal motivo y en relación con lo indicado en el párrafo anterior, se advierte que los ahorros que generarán las medidas de simplificación propuestas por dicha Secretaría serán superiores a las cargas regulatorias que el anteproyecto establecerá a los particulares.

Por consiguiente, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

7. Para la estimación de los beneficios que se generan por el mantenimiento de las actividades de pesca deportivo-recreativas, esa Secretaría considera los siguientes supuestos: i) el costo del permiso de pesca por un día por \$127.00 pesos, ii) la renta promedio de la embarcación por día por \$100.00 pesos, y el gasto en alimentación y hospedaje diario por \$1,400.00 pesos. En los estados de Baja California Sur y Baja California Sur se han cuantificado anualmente hasta 50,000 pescadores deportivos, de los cuales si al menos un 50% (25,000 pescadores) se muestra interesado en desarrollar actividades de pesca deportiva bajo el esquema de "captura y libera" y de éstos la cuarta parte (6,250 pescadores) realizan esta actividad en las zonas de refugio establecidas, podemos estimar un beneficio adicional debido a la flexibilización de las medidas en el Acuerdo del orden de los \$14,543,750.00 pesos.



II. Consideraciones generales

Conforme al artículo 4, fracción LI, de la *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables* (LGPAS), se definen como zonas de refugio a *“las áreas delimitadas en las aguas de jurisdicción federal, con la finalidad primordial de conservar y contribuir, natural o artificialmente, al desarrollo de los recursos pesqueros con motivo de su reproducción, crecimiento o reclutamiento, así como preservar y proteger el ambiente que lo rodea”*.

Asimismo, el artículo 8 de la LGPAS señala que corresponde a la SAGARPA la regulación, el fomento y administración de los recursos pesqueros y acuícolas, para lo cual dicha Dependencia puede establecer las medidas administrativas y de control a las que deberán sujetarse las actividades de pesca, entre las cuales se encuentra la determinación de zonas de refugio para la conservación de los recursos pesqueros y la repoblación de las áreas de pesca, a fin de proteger las especies acuáticas que así lo requieran.

En el mismo sentido, la fracción XXXV del ordenamiento citado en el párrafo anterior, especifica como facultad de la SAGARPA *“promover la participación activa de las comunidades y los productores en la administración y manejo de los recursos pesqueros y acuícolas”*.

Aunado a lo anterior, de acuerdo a las disposiciones del anteproyecto, se observa que el aprovechamiento las especies listadas en la *NOM-059-SEMARNAT-2010, protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo* deberá sujetarse a lo previsto en el artículo 87 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente⁸.

Por otro lado, de acuerdo a la información proporcionada por la SAGARPA a través de la MIR, se observa que *“los pescadores, organizaciones pesqueras y residentes del Corredor San Cosme a Punta Coyote en Baja California Sur, han manifestado su interés y compromiso a la CONAPESCA para que se prolongue por otros 5 años, la vigencia de la Red de Zonas de Refugio Pesquero Totales Temporales, ampliado el área de una de ellas (“San Marcial”) e incluyendo una adicional como Zona de Refugio Parcial Temporal (“La Brecha”)”*⁹.

⁸ **“ARTÍCULO 87.-** El aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre en actividades económicas podrá autorizarse cuando los particulares garanticen su reproducción controlada o desarrollo en cautiverio o semicautiverio o cuando la tasa de explotación sea menor a la de renovación natural de las poblaciones, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la Secretaría.

No podrá autorizarse el aprovechamiento sobre poblaciones naturales de especies amenazadas o en peligro de extinción, excepto en los casos en que se garantice su reproducción controlada y el desarrollo de poblaciones de las especies que correspondan.

La autorización para el aprovechamiento sustentable de especies endémicas se otorgará conforme a las normas oficiales mexicanas que al efecto expida la Secretaría, siempre que dicho aprovechamiento no amenace o ponga en peligro de extinción a la especie.

El aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre requiere el consentimiento expreso del propietario o legítimo poseedor del predio en que éstas se encuentren. Asimismo, la Secretaría podrá otorgar a dichos propietarios o poseedores, cuando garanticen la reproducción controlada y el desarrollo de poblaciones de fauna silvestre, los permisos cinegéticos que correspondan.

La colecta de especímenes de flora y fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con fines de investigación científica, requiere de autorización de la Secretaría y deberá sujetarse a los términos y formalidades que se establezcan en las normas oficiales mexicanas que se expidan, así como en los demás ordenamientos que resulten aplicables. En todo caso, se deberá garantizar que los resultados de la investigación estén a disposición del público. Dichas autorizaciones no podrán amparar el aprovechamiento para fines de utilización en biotecnología, la cual se sujetará a lo dispuesto en el artículo 87 BIS.

⁹ Los argumentos que para tal efecto esgrime la sociedad cooperativa en comento pueden ser consultados en el documento denominado *20171031221352_43795_SOLICITUD AMP ZRP SAN COSME PUNTA COYOTE.pdf*, anexo a la MIR.

2



En este sentido, es importante destacar que los efectos observados en otros países como consecuencia de la implementación de modelos similares de administración y protección de especies encaminadas hacia la actividad pesquera (reservas marinas), han sido favorables en cuanto al incremento de la biomasa, las tallas de animales y la biodiversidad en general; lo anterior, después de establecer diversos polígonos como zonas de refugio que conformen redes conectadas biológicamente en función de las especies marinas de la región, heterogeneidad de hábitats, y presencia de etapas de vida vulnerables tales como juveniles que no se han reclutado o adultos en actividad de reproducción¹⁰.

Igualmente, conforme al documento *20171031221441_43795_RJL INAPESCA 1669 2017 OT ZRP.pdf* anexo a la MIR, se advierte que el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA) ha considerado "autorizar la propuesta de ampliación y permanencia de la red de 11 zonas de refugio pesquero totales temporales, ubicados en aguas de jurisdicción federal frente a la Costa Oriental del Estado de Baja California Sur, en el Corredor Marino San Cosme y Punta Coyote, por el periodo de 5 años", así como "autorizar el nuevo polígono de la "Zona de Refugio Pesquero parcial temporal 1. "La Brecha", por el periodo de 5 años".

Asimismo, cabe señalar que en la propuesta regulatoria se indica que la SAGARPA, a través de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA) y con base en la opinión del INAPESCA emitirá opinión relativa a la permanencia, modificación o eliminación de las zonas de refugio del presente instrumento, por lo que se anticipa que la presente medida regulatoria sea aplicada únicamente durante el tiempo que resulte necesario para alcanzar los objetivos que se plantea.

Bajo esta perspectiva, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que esa Dependencia promueva la emisión de regulaciones en materia de conservación y sustentabilidad de especies acuícolas, a fin de que la explotación de dichos recursos se lleven a cabo en forma racional, con un enfoque sustentable, para la recuperación de los niveles de biomasa de las especies de aprovechamiento comercial.

III. *Objetivos regulatorios y problemática*

En lo que respecta al presente apartado, de acuerdo a la información contenida en la MIR correspondiente la SAGARPA indicó que el objetivo del anteproyecto es ampliar por un periodo de 5 años la vigencia de la Red de 11 Zonas de Refugio Pesquero Totales Temporales, ubicadas en aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa oriental del estado de Baja California Sur, en el corredor marino de San Cosme a Punta Coyote, incrementando la superficie del polígono de la Zona de Refugio denominada "San Marcial" y agregando dentro de dicha Red de Zonas de Refugio Pesquero al polígono de la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal denominado "La Brecha".

Lo anterior, a efecto de contribuir a la conservación y aprovechamiento sustentable de las especies de interés comercial, en este sentido se anticipa que con la implementación del anteproyecto se propiciará una reducción de la mortalidad por pesca en estas zonas, generando un manejo pesquero diferenciado que se reflejará en el crecimiento de biomasa que se dispersa hacia las zonas de pesca adyacentes.

¹⁰ "La ciencia de las reservas marinas", Partnership for Interdisciplinary Studies of Coastal Oceans.





Particularmente, la propuesta regulatoria constituye una delimitación de polígonos específicos para la conservación de reservas biológicas pesqueras con una superficie de 7,051 hectáreas¹¹, lo cual responde a las inquietudes de los pescadores, organizaciones pesqueras y residentes del Corredor San Cosme a Punta Coyote en Baja California Sur, respecto a la necesidad de seguir fortaleciendo la sustentabilidad del medio acuícola en el área.

Aunado a lo anterior, la SAGARPA manifestó que actualmente el marco normativo vigente contempla la posibilidad de establecer áreas y períodos de veda, conforme a las disposiciones de la *Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014. Que determina el procedimiento para establecer zonas de refugio para los recursos pesqueros en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos*; sin embargo, detalló que *"dicha Norma no tiene por objeto establecer zonas de refugio para la protección de los recursos pesqueros, sino que solamente precisa el procedimiento que se debe seguir para el establecimiento de estas mediante su publicación en un acuerdo regulatorio."*

Asimismo, esa Dependencia manifestó que atendiendo a las recomendaciones técnicas emitidas por el INAPESCA, ampliar la vigencia de la Red de las Zonas Refugio Pesquero permite fortalecer una *"cultura de manejo compartido de los recursos pesqueros entre el sector productivo y las instancias de gobierno, de beneficio mutuo y hacia el medio ambiente"*.

Sobre el particular, la COFEMER observa que la situación expuesta en la pesca de las especies de esa área, deriva de un problema conocido dentro de la literatura económica como la "Tragedia de los Comunes" (*The Tragedy of the Commons*)¹², el cual surge a partir de la disponibilidad de recursos públicos¹³ para su explotación en un área común de acceso abierto¹⁴.

Al respecto, lo anterior representa un fallo de mercado¹⁵ conocido como externalidad negativa¹⁶. Dicha situación puede explicarse de mejor manera utilizando el modelo del "Dilema del prisionero"¹⁷ de la Teoría de Juegos¹⁸. En el caso que nos ocupa, cada individuo (pescador) puede optar por dos estrategias posibles: ser cuidadoso con las propiedades comunes o no serlo. En este punto es importante hacer notar que es del interés de cada uno de los agentes participantes que se adopten las mejores prácticas, debido a que en el agregado se procuran mejores condiciones de aprovechamiento pesquero; sin embargo, la adopción de esta conducta conlleva un costo superior a cero, por lo que, con el propósito de reducir sus costos operativos, cada individuo estará incentivado a hacer caso omiso de tales prácticas. Bajo tales consideraciones, es posible determinar que, por orden de preferencia, las estrategias de cada individuo pudieran apegarse a lo siguiente:

¹¹ Superficie calculada de acuerdo a la información contenida en la propuesta regulatoria.

¹² Fenómeno originalmente estudiado por William Forster, y posteriormente desarrollado Garret Hardin en su artículo de 1968, titulado homónimamente conforme a la problemática.

¹³ Bienes públicos: bienes para los cuales el consumo de un individuo no necesita que se excluya del consumo de otros individuos.

¹⁴ Nadie tiene derechos de propiedad ni ejerce control sobre el recurso común.

¹⁵ Es aquella situación que se presenta cuando el mercado, por sí solo, no puede asignar sus recursos de manera eficiente en el sentido de Pareto, lo que genera pérdidas en el bienestar a la sociedad.

¹⁶ Una externalidad es posible al igual que una persona o empresa realice una actividad que afecta el bienestar de otros que no participan en la misma, sin pagar ni recibir compensación por ello, es decir, que efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado.

¹⁷ Desarrollado originariamente por Merrill M. Flood y Melvin Dresher (1950). Albert W. Tucker formalizó el juego y le dio el nombre del "Dilema del prisionero" (Poundstone, 1995).

¹⁸ Desarrollada por John von Neumann y Oskar Morgenstern (1944). La Teoría de Juegos estudia las interacciones en estructuras formalizadas de incentivos y como se llevan a cabo los procesos de decisión de los agentes económicos.



- 1) Que todos sean cuidadosos con las propiedades comunes, menos el individuo;
- 2) Que todos sean cuidadosos;
- 3) Que ninguno sea cuidadoso de las propiedades comunes, o
- 4) Que el individuo sea cuidadoso y los demás no.

En este sentido, se observa que la elección socialmente óptima es aquella señalada en el inciso 2), la cual guarda un enfoque precautorio y de sustentabilidad sobre los recursos; no obstante, si se toman en cuenta las opciones antes desplegadas, se observa que cada individuo, desconociendo la conducta de los otros involucrados, optará por la primera alternativa, en razón de que esta es precisamente la que le reportaría mayores beneficios a corto plazo. Bajo tal premisa, obtenemos que el resultado final en este ejemplo será aquel indicado en el inciso 3), toda vez que cada uno de los involucrados, individualmente, preferirá no ser cuidadoso.

Así, la racionalidad de cada uno de los individuos que tienen acceso al área los incita a aprovechar al máximo los recursos disponibles; sin embargo, si no se imponen restricciones para su aprovechamiento, la acción se realiza de manera simultánea y sin limitaciones por parte de todos los interesados, lo cual resulta en una sobreexplotación del área, que en el mediano y largo plazo se convierte en una cuestión contraproducente, de la cual únicamente se desprenderán beneficios en el corto plazo.

Bajo este contexto, cuando se trata de la explotación de recursos renovables, su sobreexplotación puede propiciar la reducción de su capacidad de sostenible y sustentable para el futuro, por lo cual resulta necesario establecer medidas regulatorias que conminen al aprovechamiento sustentable de estos recursos.

En este sentido, toda vez que el anteproyecto de referencia promueve la protección de un bien natural público, actuando como mecanismo regulatorio para prevenir prácticas de sobreexplotación que deriven en su liquidación definitiva (conforme al fenómeno de la Tragedia de los Comunes antes descrito), a través de la extensión de la vigencia de la Red de Zonas actualmente aplicable, este órgano desconcentrado considera adecuada su emisión, anticipando que su implementación coadyuvará a la conservación y desarrollo sustentable de las especies acuáticas y pesquería en dichas zonas.

IV. Alternativas a la regulación

En referencia al presente apartado, de acuerdo a la información incluida en la MIR, se observa que la SAGARPA consideró la posibilidad de no emitir regulación alguna; no obstante, desestimó esta opción al considerar que "(...) al terminar la vigencia de las Zonas de Refugio Pesquero en comento, los pescadores de la región podrían realizar cualquier actividad de pesca, afectando los fines que se buscan con las Zonas de Refugio Pesquero, eliminándose el trabajo positivo realizado a lo largo de 5 años."

2



De igual manera, en referencia a la posibilidad de adoptar esquemas de incentivos económicos, esa Secretaría manifestó que tal alternativa no resulta viable toda vez que *“la aplicación de un incentivo económico a cambio de suspender el aprovechamiento de los recursos en ciertas áreas por periodos de tiempo específicos, implicaría el contar con los recursos o partida presupuestal requeridas para tal fin, lo cual no está considerado en el presupuesto federal anual. Adicionalmente, en este caso la aplicación de un incentivo por evitar la pesca conlleva el riesgo de que al desaparecer éste incentivo, los beneficiarios decidan regresar a la actividad pesquera para poder seguir contando con un ingreso económico, independientemente de la afectación del recurso pesquero y al medio natural”*.

Esa Secretaría también previó la implementación de esquemas voluntarios; sin embargo, la descartó debido a que *“(…) no funcionan con este objetivo, ya que si bien son mecanismos para fortalecer los esquemas de participación ciudadana en un marco de compromiso y responsabilidad, puede que al no ser una medida de carácter obligatorio algunos involucrados en la toma de decisión o personas externas, opten por no continuar con la medida de manejo adoptada voluntariamente, toda vez que al no ser obligatoria la autoridad no tiene facultad para sancionar el incumplimiento del acuerdo. Es por ello que esta alternativa no sería adecuada para resolver la problemática descrita”*.

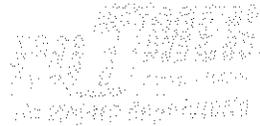
Por otra parte, mediante la MIR correspondiente, la SEMARNAT destacó que el anteproyecto en comento es la mejor alternativa para abordar la problemática señalada en el apartado anterior, en razón de que ésta *“(…) permite extender legalmente con base en lo establecido en la NOM-049-SAG/PESC-2014, el periodo de vigencia de las 11 ZRP establecidas en 2012, así como la modificación de una de ellas (“San Marcial”) y la inclusión de una Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal (“La Brecha”), adicionalmente se atienden las recomendaciones plasmadas en la Opinión Técnica No. R.JL/INAPESCA/DGAIPP/1669/2017, emitida por el INAPESCA, en la cual recomendó autorizar la propuesta de permanencia de la Red de 11 Zonas de Refugio Pesquero Totales Temporales, ubicadas en aguas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa oriental del Estado de Baja California Sur, en el corredor marino de San Cosme a Punta Coyote, por un nuevo periodo de 5 años, así como la ampliación de la zona denominada “San Marcial” y la inclusión del polígono de la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal “La Brecha” por el mismo periodo de tiempo. Finalmente, también se atiende la solicitud del sector pesquero de la región, el cual, está convencido y comprometido con la sustentabilidad de los recursos pesqueros.”*

A la luz de tales consideraciones, la COFEMER observa que la autoridad da cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas de la regulación, toda vez que respondió y justificó el presente apartado en la MIR.

V. Impacto de la regulación

1. Obligaciones y/o disposiciones

En lo concerniente al presente apartado, a través la MIR correspondiente, la SAGARPA proporcionó información relativa a las siguientes disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias, que se establecerán con la emisión de la propuesta regulatoria:



Artículo Primero, en el cual se establece que las disposiciones del anteproyecto se aplicarán a los permisionarios, concesionarios, unidades de producción, capitanes y/o patronos de pesca, motoristas, operadores, técnicos, tripulantes y demás sujetos que realizan actividades de pesca en aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa oriental del estado de Baja California Sur, en el corredor marino de San Cosme a Punta Coyote.

Al respecto, la autoridad argumentó que la "razón principal para mantener la delimitación de estos polígonos como zonas de refugio pesquero proviene de la determinación de importantes incrementos en la biomasa y en la diversidad de especies presentes en dichas zonas y que así mismo, se ha observado una estabilidad en la abundancia de la comunidad de peces presentes y un aumento en las tallas promedio para la mitad de las especies de importancia comercial en estas zonas, por lo cual, considerando los beneficios económicos adicionales obtenidos en las zonas de pesca aledañas a las zonas de refugio, así como los potenciales latentes, los pescadores, organizaciones pesqueras y residentes del Corredor San Cosme a Punta Coyote en Baja California Sur, han manifestado su interés y compromiso a la CONAPESCA para que se prolongue por otros 5 años, la vigencia de la Red de Zonas de Refugio Pesquero, ampliado el área de una de ellas ("San Marcial") e incluyendo una adicional como Zona de Refugio Parcial Temporal ("La Brecha"), considerando que el efecto de "desbordamiento" estos individuos podrán ser aprovechados en las zonas de pesca aledañas y las larvas producidas en la zona podrán emigrar potenciando el mantenimiento de los stocks de las especies".

- Artículo Segundo, por el cual se amplía la vigencia de la Red de 11 Zonas de Refugio Pesquero Totales Temporales ubicadas en aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa oriental del estado de Baja California Sur, en el corredor marino de San Cosme a Punta Coyote, por un periodo de 5 años, conforme a los polígonos establecidos en el Anexo Único del anteproyecto.

Sobre el particular, esa Secretaría señaló la medida se establece ya que "(d)esde el punto de vista técnico y conforme al Estudio Técnico Justificativo y la Opinión Técnica Positiva del INAPESCA, podemos señalar que la razón principal para mantener la delimitación de estos polígonos como zonas de refugio pesquero proviene de la determinación de importantes incrementos en la biomasa y en la diversidad de especies presentes en dichas zonas y que así mismo, se ha observado una estabilidad en la abundancia de la comunidad de peces presentes y un aumento en las tallas promedio para la mitad de las especies de importancia comercial en estas zonas, por lo cual, considerando los beneficios económicos adicionales obtenidos en las zonas de pesca aledañas a las zonas de refugio, así como los potenciales latentes, los pescadores, organizaciones pesqueras y residentes del Corredor San Cosme a Punta Coyote en Baja California Sur, han manifestado su interés y compromiso a la CONAPESCA para que se prolongue por otros 5 años, la vigencia de la Red de Zonas de Refugio Pesquero, ampliado el área de una de ellas ("San Marcial") e incluyendo una adicional como Zona de Refugio Parcial Temporal ("La Brecha"), considerando que el efecto de "desbordamiento" estos individuos podrán ser aprovechados en las zonas de pesca aledañas y las larvas producidas en la zona podrán emigrar potenciando el mantenimiento de los stocks de las especies."

- Artículo Tercero, por el cual se indica las actividades que se permitirán y que no se permitirán en las zonas de refugio pesquero totales y parciales temporales.

2

Al respecto, la SAGARPA indicó que “considerando los objetivos de manejo y las necesidades de reducir la mortalidad por pesca conforme a las categorías de las zonas de refugio totales temporales y Parciales Temporales descritas en la NOM-049-SAG/PESC-2013. Las actividades de pesca deportivo-recreativa, bajo la modalidad de “captura y liberación” que se pueden realizar en las zonas totales temporales son compatibles con los objetivos planteados, ya que permiten mantener a la pesca deportiva como una importante actividad económica que no ocasionara efectos negativos a las poblaciones, al devolverse los organismos al medio natural; por su parte, en la Zona de Refugio Parcial Temporal, se permite la extracción de ciertas especies con fines de carnada y con artes de pesca selectivos, lo que asegura que las especies objetivo no sean capturadas y a la vez se mantenga un beneficio económico y social para los pescadores aledaños a dicha zona. Adicionalmente, considerando que existan especies en categorías de manejo que sean competencia de la SEMARNAT, se especifica que en esos casos se aplicaran las disposiciones establecidas por dicha Secretaría. Esta disposición se sustentará jurídicamente en la Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, en el Artículo 9 Fracción I de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y la Opinión Técnica Positiva del INAPESCA”.

- Artículo Cuarto, el cual prevé que la SAGARPA a través de la CONAPESCA y con base en la opinión técnica del INAPESCA, determinará dentro de 5 años contados a partir de la entrada en vigor de este Acuerdo, la permanencia, modificación o eliminación de la Red de 12 Zonas de Refugio Pesquero (11 Totales Temporales y 1 Parcial Temporal), conforme a las evaluaciones que realice con el fin de conocer los resultados en cuanto a los objetivos del establecimiento de dichas zonas.

Sobre el particular, esa Dependencia mencionó que esta medida se sustenta en “(...) la Norma Oficial Mexicana NOM-049-SAG/PESC-2014, en el Numeral 4.8 donde se establece que se deberá evaluar la finalidad y los alcances de las zonas de refugio instauradas, en función de los resultados obtenidos a lo largo de su periodo de vigencia, determinando su posible extensión, en caso de verse resultados positivos o bien de ajustar la ubicación de la misma con base en el monitoreo realizado”.

- Artículo Quinto, el cual indica que las personas que contravengan lo establecido en la propuesta regulatoria, se harán acreedoras a las sanciones que para el caso establece el artículo 133 de la LGPAS, y demás disposiciones legales aplicables.

Al respecto, esa Secretaría justificó dicha medida señalando que “(a)l amparo del Artículo 132 fracciones XIX, XXVI y 135 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, se sancionará a aquellas personas que extraigan, capturen, posean, transporten o comercialicen especies declaradas en veda o con talla o peso inferiores al mínimo especificado por la Secretaría o que obtengan especies de zonas o sitios de refugio o de repoblación. Contar con un esquema de sanciones para quienes no respeten los términos del Acuerdo de Red de Zona de Refugio Pesquero (ZRP), es vital de forma que la autoridad y los interesados cuenten con un respaldo legal que les permita aplicar efectivamente los lineamientos establecidos, maximizar el efecto positivo del establecimiento de la Red de Zona de Refugio Pesquero y castigar adecuadamente a quienes realicen actividades prohibidas en dichas zonas”.

- Artículo Sexto, en donde se establece que la vigilancia del cumplimiento del anteproyecto estará a cargo de la SAGARPA, por conducto de CONAPESCA, así como de la Secretaría de Marina, cada una en el ámbito de sus respectivas competencias.

Al respecto, esa Secretaría señaló que esa disposición (...) queda establecida en el Artículo 21 y 124 de la Ley general de Pesca y Acuicultura Sustentables, donde menciona que para las acciones de inspección y vigilancia, la Secretaría, con la participación que corresponda a la Secretaría de Marina, tendrá como función primordial la salvaguarda de los recursos pesqueros y acuícolas, así como la prevención de infracciones administrativas. Dicha disposición podrá estar en coordinación con los diversos niveles de gobierno y con la colaboración de los productores pesqueros y acuícolas, comunidades indígenas para operar y evaluar las dinámicas del Programa Integral de Inspección y Vigilancia, especialmente en las zonas sobreexplotadas y de repoblación entre otras regulaciones aplicables".

Bajo tales consideraciones, esta COFEMER considera que esa Secretaría, identificó y justificó las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en el anteproyecto. Asimismo, esta Comisión estima que las disposiciones, así como la justificación brindada por dicha Dependencia, atienden de manera adecuada los objetivos del anteproyecto.

2. Costos

En lo referente a la presente sección, se observa que esa Secretaría indicó en el formulario de la MIR que tras la emisión del anteproyecto se pudieran generar costos a los pescadores de 13 comunidades que abarcan los Municipios de Loreto, Comondú y La Paz, ubicados en el Corredor San Cosme-Punta Coyote. En particular, la SAGARPA estima que "(...) al costo de cumplimiento original por cinco años de \$110,280.00 pesos, derivado de que no podría llevarse a cabo el desarrollo de actividades extractivas dentro de las Zonas de Refugio en una superficie de 1462.551 hectáreas, que representa el 0.30 % aproximado del total del polígono de operaciones pesqueras, se deberán de agregar los costos asociados de cumplimiento, debido a que se amplía una de las ZRP establecidas "San Marcial", la cual incrementa su área total de 6,022,500 metros cuadrados (602.2 Hectáreas) a 32,910,000 metros cuadrados (3291 hectáreas) y además se incluye una nueva Zona de Refugio Pesquero bajo la categoría de Parcial Temporal "La Brecha" con una extensión de 26,800,000 metros cuadrados (2680 hectáreas), donde la limitación de la pesca será menor, ya que se podrán realizar actividades de pesca de sardina con atarraya, pesca de macarela con línea de mano y anzuelo del número 9 y pesca de calamar mediante el uso de poteras, destinadas estas especies exclusivamente a su empleo como carnada. Por lo anterior, se estima que considerando las modificaciones del Acuerdo con respecto al original, se generaría un costo adicional del orden de \$439,797.00 en los próximos 5 años de vigencia, es decir que el costo total de la implementación del acuerdo actualizado sería de un total de \$550,077.00 pesos; sin embargo cabe señalar que la superficie incrementada de las zonas de refugio "San Marcial" y "La Brecha", representa un incremento mínimo en la superficie donde los interesados no pondrán realizar actividades pesqueras, ya que el acuerdo original limitaba dichas actividades en una superficie equivalente al 0.3% de las zonas de pesca para el sector productivo, mientras que en el nuevo acuerdo dicha limitación se aplicaría en el 1.5% del área total donde pueden realizar actividades pesqueras, lo cual, les permite contar aún con un 98.5% de sus áreas de pesca tradicionales."

Por lo anterior, de conformidad con lo manifestado por esa Secretaría, este órgano desconcentrado considera que la emisión del presente anteproyecto pudiera generar costos totales estimados por \$ 550,077.00 pesos, contados a partir de su entrada en vigor en el DOF. Lo anterior, como consecuencia de las prohibiciones pesqueras en la costa oriental del estado de Baja California Sur.

3. Beneficios

En contraparte, con relación a los beneficios que podrán ser observados tras la implementación de la propuesta regulatoria, la SAGARPA a través de la MIR correspondiente manifestó que "se espera que a mediano plazo se incremente el número de organismos y que los peces logren adquirir tallas promedio más grandes de los que prevalecen en la región, debido a que se elimina la presión de pesca sobre los recursos en ese espacio. Los peces de mayor talla logran tener mayor capacidad reproductiva y por lo tanto podrá haber una recuperación del stock aprovechable de las especies en estas zonas. El incremento de peces en las zonas de refugio no se limitara a las mismas dado que se espera que se desplacen a otros sitios donde podrían ser capturadas, incrementándose la producción e ingresos de los pescadores. La mayoría de las especies capturadas son vendidas por peso, lo que significa que al ser los animales más grandes también son mejor pagados, de la misma forma que al haber más peces las ganancias del pescador también aumentarán. Considerando la producción global promedio de los pescadores en la región, de las diferentes especies y considerando un incremento gradual de la producción, se estima que se lograría un beneficio aproximado debido al aumento de volumen a comercializar en 5 años, que se podría contabilizar en \$6,616,800.00 pesos. En este sentido, podemos señalar que el valor de la producción promedio en la región, entre 2009 y 2012 (cuando se establecieron las zonas de refugio), fue de \$61,893,212 pesos, mientras que en el periodo entre 2013 y 2015 (con solo 3 años de establecidas las zonas de refugio) fue de \$65,417,049 pesos, es decir que se observó un incremento de \$3,523,837 pesos en el valor económico reportado a los pescadores en 3 años (\$1,174,612 pesos anuales) lo cual se puede extrapolar a \$5,873,060.00 pesos por los 5 años de las zonas de refugio. Considerando que este valor de la producción reportada por los pescadores de la región, se ha obtenido aún con la disminución del 0.3% de las zonas de captura por el establecimiento de las zonas de refugio originales, se puede especular que con la ampliación de una de las zonas y la inclusión de una nueva, lo cual representa un aumento del 1.5% en la superficie de las zonas de refugio, se puede esperar un beneficio económico adicional al ya señalado, del orden de \$550,075.00 pesos en el periodo de 5 años, adicionales que estarán vigentes las zonas de refugio, por lo que el beneficio total podría ubicarse entre \$6,423,135.00 y \$7,166,875.00 pesos."

En este tenor, esa Secretaría estima que el beneficio por la emisión de la propuesta regulatoria podría ubicarse entre \$6,423,135 y \$7,166,875 pesos. Aunado a lo anterior, esta Comisión da cuenta que la implementación del proyecto regulatorio también conllevará beneficios derivados al cumplimiento de los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, lo cuales esa Dependencia estimó pudieran generar un ahorro de \$14,652,991.14 pesos.

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado observa que, toda vez que los costos derivados del anteproyecto pudieran ser de aproximadamente 550,077 pesos, mientras que los beneficios totales podrían ubicarse entre \$21,076,126.14 y \$21,819,866.14 pesos, resultando estos últimos hasta 39.66 veces mayores a los costos.

Bajo tales consideraciones, la COFEMER considera benéfica la regulación propuesta, en virtud de que el establecimiento de zonas de refugio pesquero permite un mejor desarrollo de las especies presentes por la reducción de la presión por pesca y el incremento en la reproducción y el desove, lo cual, se ve reflejado en aumentos de tallas, en el volumen de la población y la dispersión de las larvas, de forma que los organismos pueden emigrar a zonas de pesca donde adquieren un mayor valor.

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SAGARPA, se aprecia que los beneficios aportados por la regulación cumplen con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

VI. Consulta pública

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito desde el momento en que se recibió a través de su portal electrónico. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se recibieron comentarios de particulares interesados en el anteproyecto de referencia.

Por todo lo expresado con antelación, la COFEMER resuelve emitir el presente **Dictamen Total, que surte los efectos de un Dictamen Final**, por lo que la SAGARPA puede proceder con las formalidades necesarias para la publicación del anteproyecto de mérito en el DOF, en términos del artículo 69-L, segundo párrafo, de la LFPA.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracción XI, XXV, XXXVIII y penúltimo párrafo, 10, fracciones VI y XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*¹⁹, así como en los artículos Primero, fracción I, del *Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican*²⁰ y 6, último párrafo, del *Acuerdo por el que se fijan plazos para que la Comisión Federal de Mejora Regulatoria resuelva sobre anteproyectos y se da a conocer el Manual de la Manifestación de Impacto Regulatorio*²¹.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Coordinador General



JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

NPPG

¹⁹ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.

²⁰ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

²¹ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

COMISIÓN FEDERAL
DE MEJORA REGULATORIA
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN

09 NOV 2017

RECIBIDO

RUBRICA: *[Signature]* 1015