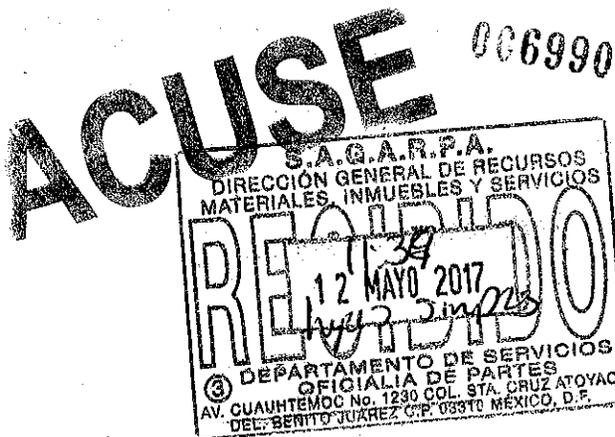




COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
DEPENDENCIA GENERAL DE POLÍTICA REGULATORIA SECTORIAL

Of. No. COFEME/17/2867

Asunto: Se emite Dictamen Total, con efectos de final, correspondiente al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se modifica el aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 16 de marzo de 1994, para modificar el período de veda de pepino de mar y establecer la cuota de aprovechamiento de pepino de mar café (isostichopus badionotus) en las aguas marinas de jurisdicción federal colindantes con el estado de Yucatán en el año 2017.**



Ciudad de México, a 11 de mayo 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 el aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 16 de marzo de 1994, para modificar el período de veda de pepino de mar y establecer la cuota de aprovechamiento de pepino de mar café (isostichopus badionotus) en las aguas marinas de jurisdicción federal colindantes con el estado de Yucatán en el año 2017**, así como al formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR) para anteproyectos que actualizan de forma periódica, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), y recibidos en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el 10 de mayo de 2017, a través del portal de la MIR¹. Asimismo, no se omite hacer referencia a sus versiones anteriores recibidas el 25 de abril de 2017, por el mismo medio.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción IV 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**² (Acuerdo Presidencial) se le informa que procede el supuesto de calidad aludido (i.e. que el acto administrativo de carácter general, por su propia naturaleza, debe emitirse o actualizarse de manera periódica); ello, en virtud de que corresponde a la actualización de una regulación publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2016, misma

¹ <http://www.cofemersimr.gob.mx/>

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

que estuvo vigente durante 2016, debido a que se trata de una disposición anual. En este sentido, se identifica que es necesaria la publicación de un nuevo esquema de vedas y aprovechamientos aplicables al presente año, con el fin de coadyuvar a un aprovechamiento sustentable de la especie marina objeto de la regulación y atender así las recomendaciones realizadas por el Instituto Nacional de Pesca (INAPESCA).

En virtud de lo anterior, el anteproyecto queda sujeto al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA). Asimismo, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-H y 69-J de dicha Ley, la COFEMER tiene a bien expedir el siguiente:

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo Quinto del Acuerdo Presidencial, la SAGARPA indicó que al presente anteproyecto no le resultan aplicables, en razón de lo siguiente:

*"La finalidad del anteproyecto es modificar el periodo de veda de pepino de mar café (*Isostichopus badionotus*) en las aguas marinas de jurisdicción federal localizadas frente a la costa del Estado de Yucatán, de tal manera que se permita su aprovechamiento por un periodo de 15 días naturales a partir de la publicación del Acuerdo y con una cuota de captura de 1,966.5 toneladas, correspondientes a 3.29 toneladas por embarcación. Así mismo, una vez concluido dicho periodo de aprovechamiento continuará la veda permanente establecida para la especie. En este sentido, cabe destacar que la implementación del acuerdo autoriza el aprovechamiento del pepino de mar en un periodo de tiempo durante el cual los pescadores del estado de Yucatán con permiso vigente para esta pesquería, podrán aprovechar cierto volumen de este recurso que actualmente está en veda.*

Debido a que se mantienen las mismas obligaciones hacia el sector productivo, los costos que podrá generar la regulación se considera que ya fueron absorbidos por la sociedad regulaciones previas, toda vez que existe una veda permanente desde el año 2013. Asimismo, para este año se toman en cuenta las variaciones biológicas que tiene el recurso y que son cambiantes respecto a las de otros años, en su distribución y abundancia, implicando diferencias en el volumen susceptible de pesca o cuota y en la superficie o área geográfica sujeta a pesca, de acuerdo a lo constatado por el INAPESCA.

Por otra parte el anteproyecto atiende una problemática de naturaleza recurrente, a efecto de actualizar la restricción de actividades pesqueras atendiendo a las recomendaciones incluidas en la opinión técnica del INAPESCA, para asegurar la sustentabilidad en el uso del recurso y sin que se identifiquen regulaciones susceptibles de ser abrogadas o derogadas"³.

³ Documento 20170328141844_42366_ANEXO Justificación Acuerdo Cuota Captura AAA 2017_2018.pdf, anexo a la MIR



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

En ese tenor, la COFEMER realizó una valoración sobre los argumentos antes expuestos y concuerda con que, efectivamente, se trata de un anteproyecto cuyo antecedente directo contiene características similares a las propuestas, por lo cual se trata de una situación en la cual los costos sociales ya han sido absorbidos por parte de la sociedad; ello, sin perjuicio de los costos que en el *statu quo* se desprenderán, conforme a lo identificado en el apartado *III. Impacto de la regulación* de la MIR.

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

II. Consideraciones generales

El 16 de marzo de 1994 se publicó en el DOF el *Aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos*, a través del cual la autoridad acuícola estableció los periodos de veda para diversas especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal a lo largo del territorio nacional, a fin de garantizar su aprovechamiento sustentable.

Posteriormente, el 23 de mayo de 2011 se publicó el *Acuerdo por el que se modifica el aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 16 de marzo de 1994*, con el que se implementó una veda temporal para la pesca comercial de pepino de mar en las aguas de jurisdicción federal frente a las costas de la Península de Yucatán, previendo su conclusión al día 31 de diciembre de ese año.

No obstante lo anterior, el día 19 de diciembre siguiente, la SAGARPA publicó en el DOF un nuevo acuerdo modificadorio con el que amplió, hasta el 31 de enero de 2012, el periodo de veda establecido previamente para el aprovechamiento del pepino de mar; con el objeto de evitar el agotamiento de las poblaciones de dicho recurso en las aguas de jurisdicción federal, en virtud de que la extracción no controlada amenazaba la sustentabilidad de estos organismos.

Aunado a lo anterior, el 30 de marzo de 2012 esa Secretaría publicó en el DOF el *Acuerdo por el que se modifica el aviso por el que se da a conocer el establecimiento de épocas y zonas de veda para la pesca de diferentes especies de la fauna acuática en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 16 de marzo de 1994*, a través del cual se establecieron dos zonas de veda permanentes y una zona de veda temporal, restricción que finalizaría el 14 de febrero del 2013. Lo anterior, a fin de proteger la reproducción de todas las especies de pepino de mar y mitigar el impacto de la pesca sobre las poblaciones de este recurso en las aguas de jurisdicción federal del litoral del Golfo de México y Mar Caribe.

Al respecto, es importante mencionar que desde 2013, la autoridad ha publicado avisos mediante los cuales ha dado a conocer medidas para levantar temporalmente la veda antes indicada y permitir la pesca de pepino de mar en aguas de jurisdicción colindantes al estado de Yucatán. En este sentido, para el caso del presente anteproyecto, de acuerdo con el dictamen técnico emitido el 24 de abril del presente año, con número RJL/INAPESCA/DGAIPP/0734/2017, el INAPESCA recomendó a esa Secretaría abrir la temporada de pesca de todas las zonas del estado de Yucatán, con una cuota global de 1,966.5 toneladas para el presente año, misma que representa el 14% respecto al total de la biomasa disponible, para que se desarrolle en un máximo de 15 días naturales.

En este sentido, se observa que en el Caribe mexicano, las regulaciones actuales están dirigidas a disminuir el esfuerzo de pesca y evitar la operación de las embarcaciones en los literales que se

2

encuentran en las aguas de jurisdicción federal colindantes al estado de Yucatán, con el objeto de proteger a dichos equinodermos en sus etapas de crecimiento, con la finalidad de mejorar la calidad de la producción, en cuanto a tallas.

Es importante destacar que las vedas son una de las principales herramientas regulatorias de ordenamiento que contribuyen al aprovechamiento responsable de los recursos pesqueros y que, para el caso del pepino de mar, se han venido estableciendo desde la década de 1990, en función de los resultados técnicos de la evaluación biológica que realiza el INAPESCA, sobre las poblaciones del recurso a nivel regional.

Bajo esta perspectiva, a fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos de pepino de mar, la SAGARPA estimó conveniente establecer las condiciones aplicables al aprovechamiento de dicha especie marina para el presente año, particularmente en lo que corresponde a las aguas colindantes al estado de Yucatán.

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se considera adecuado que esa Dependencia promueva la actualización del marco regulatorio, con el fin de garantizar la sustentabilidad de los recursos de pepino de mar del país y, en consecuencia, el sostenimiento de las actividades económicas de pesca en las aguas marinas de jurisdicción federal.

III. Definición del problema y objetivos generales de la regulación

A decir de la SAGARPA, la emisión de la regulación se debe a la necesidad de establecer medidas que aseguren la preservación de los recursos de pepino de mar. A su vez, el INAPESCA a través del dictamen técnico RJL/INAPESCA/DGAIPP/0734/2017, recomendó que las actividades de pesca de pepino de mar se implementen conforme lo siguiente:

- 1. Se recomienda abrir la temporada en todas las zonas del estado de Yucatán, con una cuota global de 1,966.5 toneladas que representan el 14 % de la biomasa total disponible, misma que debe desarrollarse en un periodo máximo de 15 días a partir de la fecha que se autorice la cuota de captura.*
- 2. A partir del año 2018, la fecha de captura deberá ser durante el mes de marzo y antes del 15 de abril, para no afectar el periodo reproductivo de la especie. La cuota de captura deberá ser estimada previa evaluación del recurso por parte del INAPESCA.*
- 3. Durante la temporada de pesca se recomienda que únicamente se capture pepino de mar de la especie *I. baddonius* y se sancione la captura de especies como la langosta, el pulpo y el caracol por medio de buceo.*
- 4. Una vez concluida cada temporada de pesca, se recomienda establecer un tiempo máximo de 3 meses para poseer, transportar, exportar y mantener en almacén los productos y subproductos asentados en los inventarios de existencias de especies en veda. Esto es con la finalidad de evitar que sea almacenado por tiempo indefinido y disminuir la pesca ilegal durante el periodo de veda.*

Tomando en consideración lo anterior, esa Secretaría señaló que el anteproyecto propone "fortalecer el manejo dinámico en el aprovechamiento del pepino de mar atendiendo la solicitud del sector productivo, para autorizar la pesca temporal de 1,966.5 toneladas de tal especie marina con una captura total de 3.29 toneladas (3,290 kilogramos) en peso fresco por embarcación en aguas marinas de jurisdicción federal colindantes con el estado de Yucatán, de conformidad con los estudios de distribución y abundancia del recurso reportados por el INAPESCA mediante opinión técnica, para garantizar el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, tal como se ha venido manejando el aprovechamiento del recurso en la región, durante los últimos 4 años, a través de regulaciones de actualización periódica en función de las condiciones biológicas del recurso y de

su accesibilidad en las zonas de pesca, lo cual implica condiciones variables en cada año (por ejemplo, en 2016 no se puso límite de captura, pero el área de pesca era diferente y sólo se autorizó por 10 días a diferencia de otros años en que si se puso cuota".

Sobre el particular, la COFEMER observa que la situación expuesta en la pesquería de pepino de mar deriva de un problema conocido dentro de la literatura económica como la "Tragedia de los Comunes" (*The Tragedy of the Commons*)⁴, el cual surge a partir de la disponibilidad de recursos públicos para su explotación en un área común de acceso abierto⁶.

Al respecto, lo anterior representa un fallo de mercado⁷ conocido como externalidad negativa⁸. Dicha situación puede explicarse de mejor manera utilizando el modelo del "Dilema del prisionero"⁹ de la Teoría de Juegos¹⁰. 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:

- 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.
- 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 el recurso; 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, dado que 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 y difícilmente sostenible.

⁴ Fenómeno originalmente estudiado por William Forster, y posteriormente desarrollado Garret Hardin en su artículo de 1968, titulado homónimamente conforme a la problemática.

⁵ Bienes públicos: bienes para los cuales el consumo de un individuo no necesita que se excluya del consumo de otros individuos.

⁶ Nadie tiene derechos de propiedad ni ejerce control sobre el recurso común.

⁷ 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.

⁸ Una externalidad se produce siempre que una persona o empresa realice una actividad que afecta al bienestar de otros que no participan en la misma, sin pagar ni recibir compensación por ello, es decir, sus efectos no se reflejan totalmente en los precios de mercado.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

Bajo este contexto, cuando se trata de la explotación de recursos renovables (como es la disponibilidad de las diferentes especies de pepino de mar), 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.

Por lo anterior, esta COFEMER advierte que el anteproyecto en comento promueve la protección del pepino de mar, debido a que la naturaleza de bienes públicos, dan lugar a fallos de mercado (por el aprovechamiento indiscriminado al ser recursos de acceso abierto) que impide alcanzar estado óptimo social (la sustentabilidad del mismo recurso en el mediano y largo plazo).

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 del periodo de veda actualmente aplicable, este órgano desconcentrado considera adecuada su emisión.

IV. Alternativas a la regulación

De acuerdo con la información contenida en la MIR, se observa que durante la elaboración del anteproyecto en comento esa Secretaría consideró la opción de no emitir regulación alguna; no obstante, se determinó su inconveniencia debido a que *"no se permitiría el aprovechamiento del recurso por parte de los productores pesqueros, lo cual representaría para ellos el dejar capturar hasta 1,966.5 toneladas de pepino de mar. Asimismo, no se estaría atendiendo la solicitud del sector productivo ni las recomendaciones del INAPESCA"*.

Asimismo, se observa que, a fin de asegurar la sustentabilidad del pepino de mar que habita las aguas de jurisdicción federal, esa Secretaría consideró la posibilidad de esquemas voluntarios; no obstante, la SAGARPA estimó que *"no funcionan con este objetivo, toda vez que en la actualidad está vigente una veda permanente y si lo productores se organizaran para realizar la pesca aún con un lapso determinado y con una cuota de captura, estarían incurriendo en pesca ilegal y sujetos a una sanción por no respetar la veda permanente"*.

En este orden de ideas, esa Dependencia concluyó que el anteproyecto propuesto representa la mejor alternativa regulatoria, en virtud de que *"se permitirá el aprovechamiento temporal y sustentable del pepino de mar en aguas de jurisdicción federal colindantes con el estado de Yucatán conforme a las recomendaciones del INAPESCA sin poner en riesgo su población, atendiendo así mismo al sector productivo"*.

Bajo esta perspectiva, la COFEMER opina que la SAGARPA 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. Disposiciones y/u obligaciones

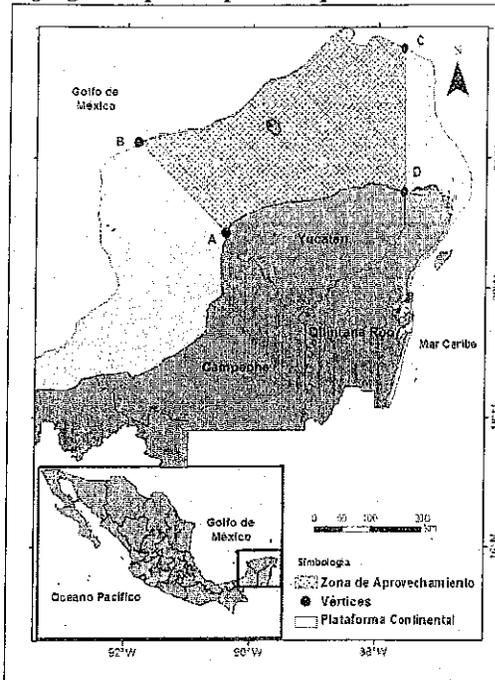
De acuerdo a la información contenida en la MIR, y derivado del análisis al anteproyecto, se observa que tras su emisión, los productores mexicanos de pepino de mar en aguas de jurisdicción federal colindantes al estado de Yucatán, deberán sujetarse a las siguientes disposiciones:



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COMISIÓN FEDERAL CENTRAL DE MEJORA REGULATORIA, SECTORES

- i. Aquellas señaladas en el artículo Primero, fracción IX, del anteproyecto, donde se determina que los particulares deberán ajustarse a un período de quince días para capturar la especie marina conocida como pepino de mar, acotándose a una cuota total de 1,966.5 toneladas, con un máximo de 3.29 toneladas (3,290 kilogramos) en peso fresco por embarcación, en el área geográfica que se muestra a continuación:

Mapa 1. Área geográfica para la pesca de pepino de mar en 2017.



Fuente: Anteproyecto.

Sobre el particular, se observa que la implementación de tales medidas tiene como fin proteger a los organismos en las etapas más vulnerables de su ciclo de vida, es decir, procesos reproductivos y reclutamientos juveniles.

Por tales motivos, conforme a la información proporcionada por esa Secretaría, se estima que la emisión del anteproyecto pudiera generar los siguientes:

2. Costos

En lo que respecta al presente apartado, esa Dependencia manifestó a través de la MIR y sus correspondientes documentos anexos, que considera que los costos que se pudieran erogar a causa de la implementación de la regulación, en su mayoría, ya han sido absorbidos por la sociedad en años previos, como consecuencia de la aplicación de cuotas y períodos de aprovechamiento, mismos que han variado en función de la disponibilidad de la biomasa del recurso pesquero.

3. Beneficios

En contraparte, con base en la información proporcionada por esa Secretaría se observa que mediante la emisión de la propuesta regulatoria, se permite el aprovechamiento sustentable de la especie marina conocida como pepino de mar café en las aguas colindantes al estado de Yucatán, lo que podrá

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COMMISSION FEDERAL OF MEJORA REGULATORY SECRETARÍA

traducirse en el mantenimiento de la actividad productiva y los beneficios que de ella se derivan, destacando la generación de empleos, la generación de ingresos y la captación de divisas por exportación.

En este sentido, se indicó que *"al autorizarse el aprovechamiento de pepino de mar por un lapso de 15 días con una cuota de captura asignada por embarcación, se brinda la oportunidad a los pescadores del estado de Yucatán con permiso vigente para esta pesquería, de capturar en total hasta 1,966.5 toneladas con un valor aproximado de 71 millones de pesos solo por el valor de su captura, lo que representa más de \$123,000 por embarcación durante los 15 días de pesca"*.

En virtud de lo expuesto con antelación, es posible determinar que como consecuencia de la implementación de la regulación, **se generarán beneficios superiores a los costos asociados a su cumplimiento, ya que se permitiría la realización de una actividad con valor comercial de hasta 71 millones de pesos**, por lo que el presente Acuerdo cumple con los propósitos de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A.

VI. Consulta Pública

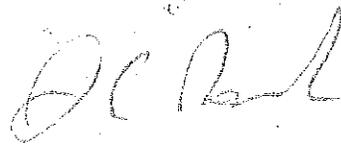
En cumplimiento de lo establecido en el artículo 69-K de la LFPA, este órgano desconcentrado hizo público el anteproyecto de mérito a través de su portal electrónico desde el primer día que lo recibió. Al respecto, esta Comisión manifiesta que hasta la fecha de emisión del presente Dictamen no se han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

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 y 10, fracción VI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*¹¹, así como en los artículos 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* y 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*, ambos publicados en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

Atentamente
El Coordinador General


JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

LCF/AFG/ERICA

¹¹ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.