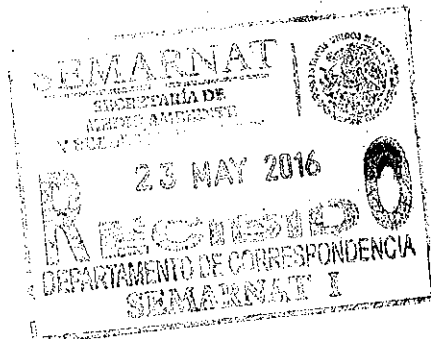


Of. No. COFEME/16/2151

Acuse

Asunto: Se emite Dictamen total, con efectos de final, sobre el anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establece como área de refugio para la protección de la especie tiburón ballena (*Rhincodon typus*), la zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, frente a los municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo.**



Ciudad de México, a 23 de mayo de 2016

ING. CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ
Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se establece como área de refugio para la protección de la especie tiburón ballena (*Rhincodon typus*), la zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, frente a los municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo**, y a su respectivo formulario de manifestación de impacto regulatorio (MIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y recibidos por esta Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), el 9 de mayo de 2016, a través del portal de la MIR¹.

Sobre el particular, con base a la información proporcionada por la SEMARNAT en la MIR, esta COFEMER resuelve que el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado en los artículos 3, fracción V, y 4 del Acuerdo de Calidad Regulatoria (ACR) (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 proporcionada por la SEMARNAT en el apartado **III. Impacto de la Regulación** del formulario de la MIR, permite determinar que la propuesta regulatoria generará mayores beneficios, situación que se detallará en el presente escrito.

En virtud de lo anterior, el anteproyecto y su MIR se sujetan al proceso de mejora regulatoria previsto en el Título Tercero A de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), derivado de lo cual, con fundamento en los artículos 69-E, fracción II, 69-G, 69-H, primer párrafo y 69-J de dicho ordenamiento, esta Comisión tiene a bien emitir el siguiente:

¹ www.cofemersimr.gob.mx

DICTAMEN TOTAL

I. Consideraciones generales

El área marina declarada como *Reserva de la Biosfera Tiburón Ballena*, mediante Decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de junio de 2009, se localiza frente a las costas del norte del Estado de Quintana Roo; específicamente, al norte y noroeste del Parque Nacional Isla Contoy y al norte y noreste del Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam.

Dicha Reserva se considera relevante para la migración, la reproducción, la anidación y el crecimiento de crustáceos de importancia comercial, como camarón y langosta espinosa (*Panulirus argus*) y zona de tránsito para la migración de tortuga de carey, tortuga blanca, caguama y esporádicamente tortugas lora y laúd, todas ellas calificadas en peligro de extinción.

En este sentido, el Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Tiburón Ballena², tiene como uno de sus objetivos impulsar y reforzar el trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la SEMARNAT, mediante el fomento de actividades productivas que propician una alternativa de empleo para la población de la Zona de Influencia, convirtiéndose así la observación de la fauna silvestre marina en un foco de desarrollo regional mediante el ecoturismo, basado en la conservación y el aprovechamiento no extractivo del tiburón ballena, la raya y el hábitat que esta área les proporciona.

Particularmente, el tiburón ballena (*Rhincodon typus*) es el pez más grande del mundo, con una longitud promedio de doce metros y talla máxima de veinte metros; además dicha especie acuática es un filtrador que se alimenta de zooplancton, peces y calamares pequeños, por lo que, desempeña un papel muy importante en el equilibrio del ecosistema, ya que se alimenta de especies de eslabones bajos en la cadena trófica, lo que también lo constituye en un indicador de la salud del ecosistema marino donde se encuentra.

En este tenor, en la Norma Oficial Mexicana 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, se estableció el tiburón ballena como una especie amenazada, es decir, como un espécimen que podría encontrarse en peligro de desaparecer a corto o mediano plazo si siguen operando los factores que inciden negativamente en su viabilidad, al ocasionar el deterioro o modificación de su hábitat o disminuir directamente el tamaño de sus poblaciones.

Al respecto, esa Dependencia ha señalado que “la preocupación por la pérdida de diversidad biológica y el reconocimiento de su importancia para el desarrollo y la óptima conservación de la especie tiburón ballena (*Rhincodon typus*), han sido claves para la creación de nuevos programas y leyes que protejan a la especie de la manera más apropiada posible; sin embargo estos esfuerzos no han sido suficientes a nivel mundial, por consecuencia se continúan evaluando los riesgos presentes para al área o sector de conservación y su inferencias a futuro para disminuir la pérdida de la biodiversidad”.

Bajo esa perspectiva, los artículos 65, 66 y 67 de Ley General de Vida Silvestre (LGVS) establecen que esa Secretaría podrá establecer áreas de refugio para proteger a las especies nativas silvestres que se

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de julio de 2015.

desarrollan en aguas de jurisdicción federal, estableciendo de manera complementaria programas de protección que busquen conservar y contribuir al desarrollo de dichas especies.

Adicionalmente el artículo 74 del Reglamento de la LGVS indica que *"para efectos del artículo 65 de la Ley, la Secretaría establecerá un programa de protección, el cual deberá contener lo siguiente:*

- I. *Los objetivos específicos del área de refugio.*
- II. *Las medidas de manejo y conservación necesarias, enfocadas a la solución de las amenazas detectadas.*
- III. *Las acciones y actividades a realizar a corto, mediano y largo plazo, así como las condiciones a que se sujetará la realización de cualquier obra pública o privada o de las actividades que puedan afectar la protección, recuperación y restablecimiento de los elementos naturales*
- IV. *La evaluación y el seguimiento de la recuperación de las especies y del hábitat.*
- V. *La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de coordinación con otras dependencias del Ejecutivo Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como la concertación de acciones con los sectores social y privado interesados en la protección y conservación".*

Al respecto, esa Secretaría ha detallado que las medidas antes descritas son insuficientes, pues si bien promueven la conservación del hábitat en el cual se desarrollan las especies objeto de pesca, se considera que hace falta incluir en un solo polígono los ecosistemas involucrados para lograr la protección integral del tiburón ballena (*Rhincodon typus*).

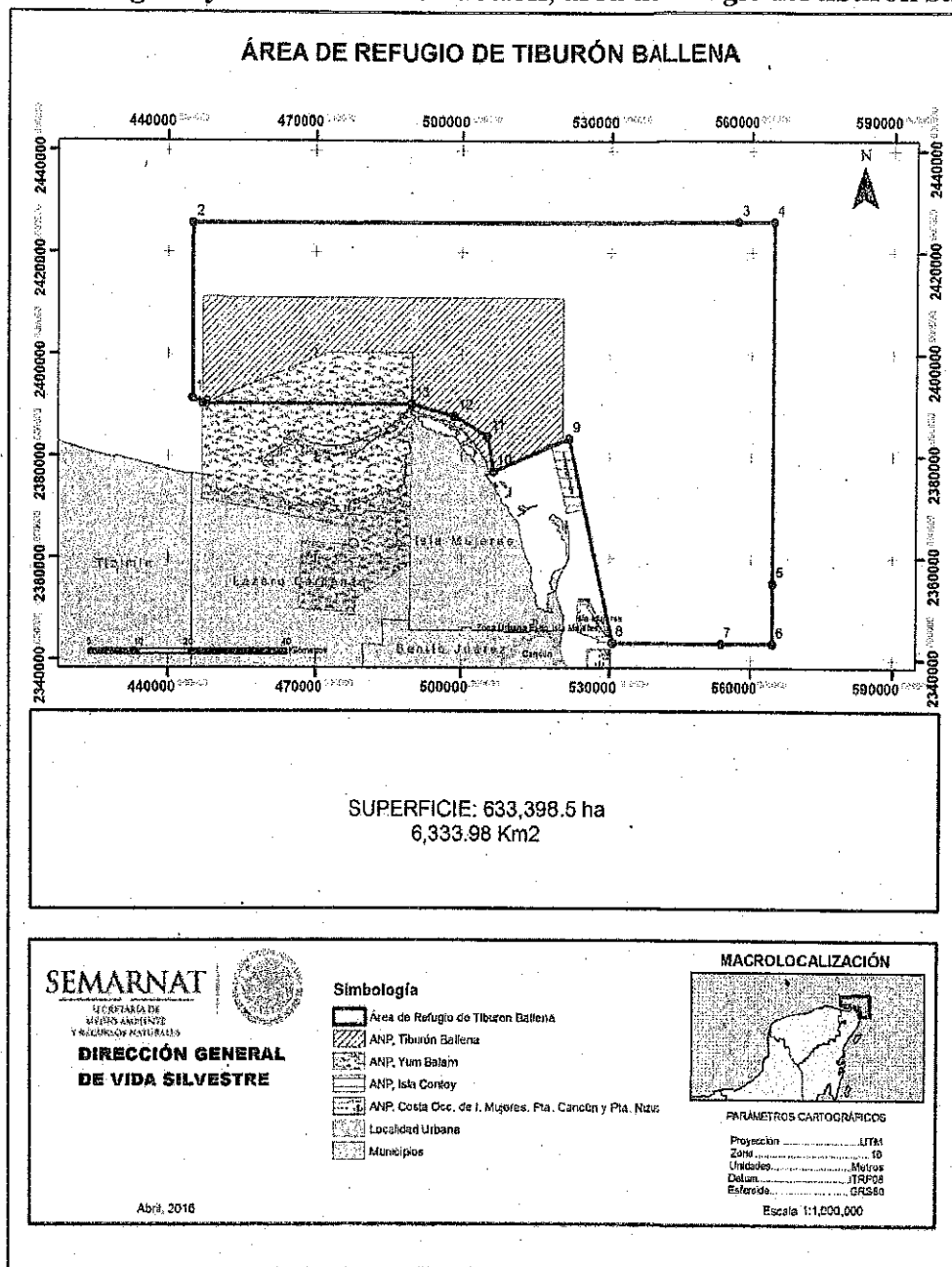
Bajo esta perspectiva, dicha Dependencia, elaboró un estudio *20160504170120_40388_ETJ Área Refugio Tiburón Ballena-26-abril-2016.docx*, que se adjunta en la MIR correspondiente, a través del cual se detallan las consideraciones que han sido ponderadas para concluir sobre la necesidad de establecer un área de refugio para la zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, a fin de robustecer la política ambiental de esa región en materia de conservación y protección del tiburón ballena (*Rhincodon typus*).

Por todo lo expresado con antelación, esta Comisión considera adecuada la expedición del presente Acuerdo, pues se estima que su emisión favorecerá el instrumentar nuevas medidas que ayuden a promover la conservación ecológica de la región en trato; además de que promueve la minimización del deterioro sobre el medio ambiente. Por tal motivo, conforme a la información proporcionada por la SEMARNAT, se aprecia que el anteproyecto de mérito cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en la elaboración y aplicación de regulaciones.

II. Objetivos regulatorios y problemática

Al respecto del presente apartado, esa Dependencia ha señalado que la emisión de la propuesta regulatoria responde a la necesidad de establecer un polígono de zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, frente a los Municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, la cual cuenta con una superficie de 6,333.98 km², lo que corresponde a 633,398.5 hectáreas del predio federal. Lo anterior, a fin de contribuir con la conservación de dicha zona relevante para las actividades como migración, alimentación, reproducción, anidación, crecimiento y refugio de las especies que se desarrollan en tal área.

Figura 1. Polígono y cuadro de construcción, área de refugio del tiburón ballena



Fuente: SEMARNAT.

Particularmente, esa Secretaría señaló que los objetivos de la regulación en comento son:

1. *Proteger las poblaciones de tiburón ballena para asegurar la continuidad de sus procesos evolutivos y ecológicos.*



2. *Ajustar los instrumentos de regulación oficiales existentes sobre el tiburón ballena en el área propuesta para dar continuación a estudios sobre su biología, ecología y monitoreo poblacional.*
3. *Preservar los ecosistemas presentes para asegurar la continuidad de sus procesos evolutivos y ecológicos en particular de las especies que se encuentren en algún estatus de riesgo.*
4. *Valorar los ecosistemas, los servicios ambientales y el capital natural presentes en el área refugio propuesto.*
5. *Asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.*
6. *Establecer políticas, estrategias y programas a fin de determinar actividades productivas compatibles con la protección de la naturaleza y de las especies que se encuentran en riesgo, por medio del ecoturismo, restauración productiva, y educación ambiental para contribuir al bienestar de los habitantes de las comunidades aledañas al recurso.*

Adicionalmente, esa SEMARNAT detalló en la MIR de fecha 9 de mayo, que el tiburón ballena desempeña un papel fundamental en el equilibrio del ecosistema, además de considerarlo como "especie paraguas, ya que su protección, abarca de forma indirecta a otras especies".

En este sentido, tal como se detalló en el apartado anterior del presente escrito dicho espécimen acuático se encuentra enlistado en la NOM-059-SEMARNAT-2010, bajo la categoría de especie amenazada, por lo que, esa Secretaría "considera necesario establecer un polígono de la zona marina en comento".

En este tenor, esa Dependencia destacó "que el área propuesta es un ecosistema poco alterado, motivo por el cual resulta prioritario establecer los mecanismos necesarios para su conservación ya que los impactos ecológicos presentes en el área propuesta y área aledaña pueden producirse al aumentar el turismo sobre el tiburón ballena pudiera convertirse en una actividad mal controlada, y prestarse a conductas humanas poco apropiadas, que pudieran desencadenar en el mediano plazo evitación o abandono de hábitat, o incluso daño físico por conductas inadecuadas o daño por tránsito con embarcaciones".

Derivado de lo anterior, esta COFEMER observa que el objetivo del anteproyecto se encamina a proveer herramientas regulatorias que ayuden a lograr la recuperación ecológica de la región, en favor del bienestar social de aquellas poblaciones que habitan o tendrán interacción con el área sujeta a la regulación en trato.

En consecuencia, esta Comisión advierte que los objetivos de la regulación se encuentran alineados a la problemática detectada, por lo que estima conveniente la emisión del anteproyecto de mérito, para que, mediante su implementación se atienda la situación arriba descrita, anticipando que su emisión coadyuvará a fomentar el mejoramiento ambiental del área de refugio.

III. Alternativas a la regulación

Respecto al presente apartado, conforme a la información contenida en la MIR correspondiente, se observa que durante el diseño de la presente propuesta regulatoria, la SEMARNAT consideró entre las alternativas a la presente regulación no emitir regulación alguna; sin embargo, determinó que dicha alternativa es inviable *"debido a que es precisamente la falta de regulación la que ha provocado impactos negativos en la especie tiburón ballena (Rhincodon typus) y el deterioro en el área motivo de esta regulación"*.

Asimismo, la SEMARNAT estimó la posibilidad de fomentar esquemas voluntarios; sin embargo argumentó que tal propuesta no fue considerada *"debido a que si no se emite esta regulación no existen otros instrumentos de política ambiental en México, que garanticen el cumplimiento del objetivo específico que se pretende alcanzar con el establecimiento como área de refugio para la protección de la especie tiburón ballena (Rhincodon typus), la zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox (...), de conformidad con lo que establece el artículo Primero del anteproyecto"*.

Adicionalmente, el regulador consideró la opción de adoptar esquemas de autorregulación; no obstante, no serían adecuados al considerar que *"los particulares no pueden autodeterminar los procedimientos y evitar así discrecionalidad y conflicto de intereses en materia de conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre"*.

Finalmente, la autoridad estimó que la regulación propuesta es la mejor alternativa para atender la problemática antes comentada, en razón del análisis realizado de la inviabilidad de las otras posibilidades; no obstante, esta COFEMER considera que a fin de robustecer el análisis aquí vertido, se observa que la Ley General de Vida Silvestre, su Reglamento, contienen las disposiciones necesarias para establecer mediante acuerdo secretarial las zonas que serán consideradas como áreas de refugio; lo anterior, con base en información que avale la necesidad de tal establecimiento, por lo que esta COFEMER advierte que tomando en consideración la categorización del tiburón ballena como especie amenazada, según la NOM-059-SEMARNAT-2010 y los estudios realizados por esa Secretaría, la emisión de la propuesta regulatoria en trato es la adecuada para promover el equilibrio ecológico sustentable en la zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox.

A la luz de tales consideraciones, la COFEMER observa que la SEMARNAT 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.

IV. Impacto de la Regulación

1. Obligaciones y/o Disposiciones

En lo concerniente al presente apartado, y de acuerdo a la información contenida en la MIR, se advierte que la SEMARNAT ha identificado y justificado el establecimiento de las obligaciones que se detallan a continuación, junto con la justificación que, para cada caso, proporciona esa Dependencia:


Cuadro I. Identificación y Justificación de las Acciones Regulatorias por la SEMARNAT

Referencia	Descripción de la Acción Regulatoria	Justificación otorgada
Artículo Primero	Se establece como área de refugio para la protección de la especie tiburón ballena (<i>Rhincodon Typus</i>), la zona marina que se encuentra entre la Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, frente a los Municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, con una superficie de 633,398.5 hectáreas para la protección del tiburón ballena.	Toda vez que se establece como área de refugio para la protección de la especie tiburón ballena (<i>Rhincodon typus</i>), la zona marina que se encuentra entre Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, frente a los municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo. Además la Ley General de Vida Silvestre considera el establecimiento de áreas de refugio para proteger especies de vida silvestre que se desarrollan en el medio acuático, en aguas de jurisdicción federal, zona federal marítimo terrestre y terrenos inundables, con el objeto de conservar y contribuir, a través de medidas de manejo y conservación, al desarrollo de dichas especies, así como para conservar y proteger sus hábitats.
Artículo Segundo	La SEMARNAT, a través de la CONANP, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes y con la participación de los sectores social y privado interesados, formulará el programa de protección del área de refugio establecida en el presente Acuerdo. El programa de protección establecerá las condiciones de conservación y manejo a que deberán sujetarse las obras y actividades que se realicen en el área de refugio en los términos del artículo 69 de la LGVS.	Con la participación de los sectores social y privado interesados se formulará el programa de protección del área de refugio establecida en el presente anteproyecto, en él se establecerán las condiciones de conservación y manejo a que deberán sujetarse las obras y actividades que se realicen en ésta.

Fuente: Elaboración de la COFEMER con información proporcionada por la SEMARNAT.

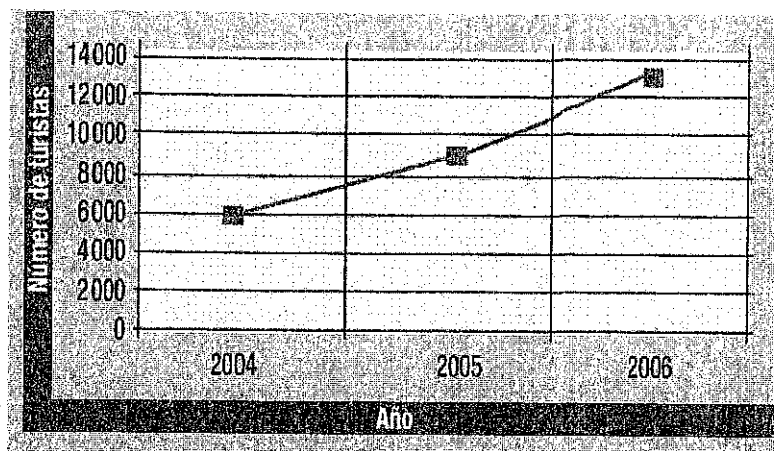
Bajo tales argumentos, esta COFEMER considera que la SEMARNAT, identificó y justificó las disposiciones, obligaciones y/o acciones regulatorias contenidas en la regulación.

2. Costos

Conforme a la información contenida en la MIR recibida el día 9 de mayo de 2016, a efecto de dimensionar el impacto que pudiera representar la emisión del anteproyecto en comento, esa Dependencia manifestó que los costos por el establecimiento del área de refugio en trato consistirían principalmente en las afectaciones que resulten sobre actividades turísticas que se realizan en la zona.

En este sentido, considerando el diagnóstico y estudio técnico realizado por esa Secretaría contenido en el documento 20160504170120_40388_ETJ Área Refugio Tiburón Ballena-26-abril-2016.docx anexo a la MIR correspondiente, este órgano desconcentrado advierte que pudieran verse afectados el número de visitantes en la zona referida, mimos que han seguido la tendencia que se muestra a continuación:

Figura 2. Incremento del número de visitantes a la zona del



tiburón ballena (CONABIO, 2006)

Fuente: SEMARNAT.

Aunado a lo anterior, esa SEMARNAT proporcionó el documento *20160509174059_40388_Análisis Costo Beneficio.docx*, en el que se consideran los costos que pudieran desprenderse con la generación del programa de protección del área de refugio, mismo que al llevar el proceso de publicación en el DOF, deberá alinearse a lo que estipula la LGVS, así como a su Reglamento; no obstante, esta Secretaría detalló que al ser un trabajo conjunto con el sector privado y social, pudieran existir gastos que los particulares tendrían que asumir, a efecto de poder atender las reuniones y grupos de trabajo que se requieran.

En este sentido, considerando que para efectuar el diseño del programa de protección del área de refugio se requerirán aproximadamente dos reuniones, a las cuales se estima asistan 20 representantes de los sectores social y privado, el costo social pudiera ser del orden de los \$20,000 pesos erogados por única ocasión.

Por su parte, esta COFEMER observa que el anteproyecto de mérito únicamente establece el área de refugio para la protección de la especie tiburón ballena (*Rhincodon Typus*), en la zona marina que se encuentra entre la Isla Mujeres, Puerto Juárez, Chiquilá e Isla Holbox, frente a los municipios de Lázaro Cárdenas, Benito Juárez e Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo, delimitando dicho polígono y precisando en su artículo Segundo que el programa de protección del área de refugio correspondiente será formulado a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) y con la participación de los sectores social y privado. Por lo que, este órgano desconcentrado advierte que la propuesta regulatoria señala la delimitación geográfica que en materia ambiental se estará incluyendo para efecto de conservación ecológica, siendo que los costos derivados por la aplicaciones de las acciones resultantes en dicho espacio provendrán de los instrumentos que posteriormente se formulen, como podrían ser restricciones a la actividad pesquera y turística-recreativa que se lleven a cabo en esa zona marina.

Conforme a la información anterior, esta COFEMER observa que, derivado del cumplimiento de la regulación en trato, el costo en que deberán incurrir los particulares que participen en la elaboración

del Programa de Protección antes referido se estima en \$20,000 pesos, mismos que serán erogados por única ocasión.

3. Beneficios

Por su parte, en lo referente al presente apartado, la SEMARNAT ha identificado que, al tratarse de a premisa por conservar un recurso natural, existen dificultades técnicas para determinar su valor económico; no obstante, la misma Dependencia ha identificado que la degradación de este tipo de recurso significaría una pérdida de bienestar, toda vez que los mismos:

- Constituyen un sistema natural integrado que permite sostener toda clase de vida.
- Forman parte de la función de producción de gran cantidad de bienes económicos, son la base de innumerables procesos productivos y participan en la producción, distribución y consumo de bienes.
- Son receptores de residuos y desechos de toda clase, tanto de la actividad consuntiva como productiva, hasta cierto límite, que una vez rebasado deberán regularse las fuentes de emisión de residuos y desechos (capacidad de carga).
- Proporcionan satisfactores que pueden incluirse en la función de utilidad individual.

Por lo anterior, esta Comisión observa que con la determinación del polígono que contendrá el área de refugio por la zona marina en trato, se permite a los interesados conocer el espacio donde se estará contemplando la inclusión de nuevos mecanismos regulatorios para promover la conservación del ecosistema que habita dentro del mismo.

Bajo tal razonamiento, se observa que la emisión del anteproyecto en trato coadyuvará a mantener el equilibrio ecológico de la zona marina referida, toda vez que con la salvaguarda del tiburón ballena (*Rhincodon Typus*) se busca favorecer la conservación del total de las especies presentes en el área, así como contribuir al bienestar de los habitantes de las comunidades aledañas. En consecuencia, en opinión de este órgano desconcentrado, el anteproyecto en comento cumple con los objetivos en materia de mejora regulatoria plasmados en el Título Tercero A de la LFPA.

V. Consulta Pública

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

SE

SECRETARÍA DE ECONOMÍA



COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA SECTORIAL

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en los artículos 7, fracción I, 9, fracciones XI, XXV, XXXVIII y penúltimo párrafo, y 10, fracciones VI y XXI, del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*³, 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

FIAR/KRR

³ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.