SE | CONAMER

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial

Of. No. CONAMER/19/0547

ACUSE

SEMARNAT | Unidad de Administración y Finanzas
Control de Gestión

15 FEB 2019

RECIBIDO

HORA: 12:54 A

RECIBIÓ:

Asunto: Se emite Dictamen Final, respecto del anteproyecto denominado ***Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con la Categoría de Parque Nacional El Sabinal.***

Ciudad de México, a 14 de febrero de 2019

ING. CARLOS MANUEL JIMÉNEZ ALONSO
Titular de la Unidad de Administración y Finanzas
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
P r e s e n t e

Me refiero al anteproyecto denominado ***Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con la Categoría de Parque Nacional El Sabinal***, así como a su respectivo formulario de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos por esta Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 31 de enero de 2019, a través del sistema informático correspondiente[1].

Lo anterior, en respuesta al oficio COFEME/18/4235 de fecha 8 de noviembre de 2018, a través del cual este órgano desconcentrado emitió la solicitud de ampliaciones y correcciones a una primera versión del anteproyecto y su AIR, recibidos el 23 de octubre de 2018.

Sobre el particular, es necesario mencionar que de conformidad con lo indicado en el oficio COFEME/18/4235, el anteproyecto en comento se sitúa en el supuesto señalado 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*[2] (Acuerdo Presidencial) (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 con la emisión de la propuesta regulatoria, la SEMARNAT da cumplimiento al mandato establecido en los artículos 65 de la *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA) y 76 del *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas* (RLGEEPAMANP) referente a la obligación de emitir el resumen del programa de manejo de las áreas naturales protegidas que existan.

[1] http://www.cofemersimir.gob.mx
[2] Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco, CDMX
Teléfono: (55) 5629-9500 https://www.gob.mx/conamer

2019
EMILIANO ZAPATA

2

Aunado a lo anterior, con fundamento en los artículos Tercero, fracción V y Cuarto del Acuerdo Presidencial se informa que procede el supuesto de calidad aludido (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); toda vez que conforme a la información presentada por esa Dependencia en el AIR y derivado del análisis efectuado sobre el anteproyecto, se observa que como resultado de la implementación del mismo, los beneficios esperados serán superiores a los costos de cumplimiento que se generarán a los particulares, tal y como se detallará más adelante en el presente escrito.

En este sentido, el anteproyecto y su AIR correspondiente se sujetan al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*[3] (LGMR), por lo que con fundamento en lo dispuesto en sus artículos 25, fracción II, 26, 27, 71, 75 de dicha Ley, este órgano desconcentrado tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN FINAL

I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria

En relación con los requerimientos de simplificación regulatoria previstos en el artículo 78 de la LGMR y Quinto del Acuerdo Presidencial, esta Comisión observa que a través de la última versión del AIR correspondiente, así como de su documento anexo *20190130113018 46500 Atención al Artículo 78 de la LGMR PN El Sabinal.pdf*, la SEMARNAT indicó que de conformidad con lo estipulado en el artículo segundo transitorio del anteproyecto en comento, se realizarán acciones de simplificación sobre el trámite "CNANP-00-011 Prórroga de autorización para realizar actividades comerciales dentro de Áreas Naturales Protegidas", mediante la eliminación de requisitos y reduciendo el plazo máximo de respuesta de 30 a 25 días hábiles.

Sobre lo anterior, esa Secretaría estimó que tales acciones generarían ahorros que ascienden a $140.07 pesos anuales, monto estimado con base en metodologías propuestas por la OCDE[4].

Por su parte, se observa que la autoridad señaló que los costos del anteproyecto se desprenden de los recursos que los particulares tendrán que erogar por el cumplimiento de las reglas administrativas contenidas en el mismo, lo cual consideró como costos no cuantificables, "*debido a que se carece de información para cuantificar el impacto*" aunado a que "*este impacto debe ser mínimo*", tal y como se detallará más adelante en el apartado *V. Impacto de la Regulación* del presente escrito.

[3] Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.
[4] Basándose en la Metodología del Costeo Estándar.

No obstante, esa Secretaría mencionó que "*existe la intención de crear una simplificación regulatoria*", por lo que presentó la medida de simplificación que se hará con el trámite antes mencionado, estimando un ahorro de $140.07 pesos anuales cumpliendo de esta forma que "*los ahorros que se generarán con la simplificación del trámite serán mayores a los costos de cumplimiento que tendrán los particulares*" con la emisión del anteproyecto regulatorio.

Por consiguiente, la CONAMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias quedarán simplificadas en un plazo no mayor a seis meses, una vez que se haya emitido el anteproyecto en comento; lo anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo segundo transitorio del anteproyecto regulatorio.

En ese sentido, tomando en cuenta que esa Secretaría expuso que los costos de cumplimiento que podrían enfrentar los particulares resultan ínfimos y que no son relevantes en comparación con las acciones de simplificación que la SEMARNAT llevará a cabo, esta Comisión estima que con dicha justificación se atiende lo previsto en el artículo 78 de la LGMR y al artículo Quinto del Acuerdo Presidencial.

II. Consideraciones generales

México es considerado como un país con gran diversidad de flora y fauna, ya que es una de las doce naciones poseedoras de la mayor cantidad y diversidad de animales, así como de plantas en el mundo[5]. De manera particular, nuestro país ocupa el primer lugar en especies de reptiles, el segundo en mamíferos, así como el cuarto en anfibios y plantas, de tal forma que el diez por ciento de la diversidad global de especies se concentra en el territorio mexicano.

En ese sentido, una de las principales estrategias empleadas en el ámbito global y en México para la conservación de los ecosistemas naturales y sus especies son las Áreas Naturales Protegidas (ANP), las cuales constituyen porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido sustancialmente alterado, o bien, son áreas que requieren ser preservadas debido a la serie de beneficios y servicios ambientales que proporcionan a la sociedad. Estas áreas se crean por decreto presidencial y las actividades que pueden llevarse a cabo en ellas se establecen de acuerdo con la LGEEPA y su Reglamento en Materia de ANP, así como en su programa de manejo, instrumento que hace una descripción detallada del sitio y sus características, que especifica las políticas, estrategias y actividades permitidas compatibles con la conservación, protección y aprovechamiento de sus recursos naturales para un desarrollo sustentable, según las categorías establecidas en la Ley.

[5] La lista la integran: México, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Congo, Madagascar, China, India, Malasia, Indonesia y Australia.

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco CDMX
Teléfono: (55) 5629-9500. https://www.gob.mx/conamer
2019
EMILIANO ZAPATA

En este orden de ideas, la LGEEPA divide las ANP federales en 6 categorías: áreas de protección de flora y fauna (APFyF), áreas de protección de los recursos naturales (APRN), monumentos naturales (MN), parques nacionales (PN), reservas de la biosfera (RB), y santuarios (S). En 2013, la categoría con mayor número de áreas decretadas a nivel federal fue la de parque nacional, con 66; sin embargo, su contribución relativa a la superficie protegida federal fue de tan sólo 5.5%. En contraste, las 41 reservas de la biosfera existentes en el país, cuya principal función es servir como espacios de investigación, conservación y desarrollo regional sostenible, cubren alrededor de 49.7% de la superficie protegida.

Particularmente, los parques nacionales se constituyen en áreas que contengan representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se distingan por su belleza escénica, su valor científico, educativo, histórico, de recreo; por la existencia de flora y fauna; por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien, por otras razones análogas de interés general.

Por tales motivos, el 25 de agosto de 1938 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto que declara Parque Nacional "El Sabinal", los terrenos de este nombre, ubicados en Cerralvo N.L*, sobre el cual es importante resaltar que establece límites de tipo toponímico, es decir, su polígono no presenta coordenadas sino referencias de los lugares que establecen sus límites, como se muestra a continuación:

> *"Artículo Primero. Se declara Parque Nacional con la denominación "El Sabinal", los terrenos municipales conocidos con el nombre citado, ubicados en Ciudad Cerralvo, N.L., y que resulte del deslinde que el Departamento Forestal en cooperación con las Autoridades municipales lleve a cabo".*

Tiene un valor histórico y regional, ya que alberga a la especie vegetal *Taxodium mucronatum* con cobertura de copa cerrada y en buen estado de conservación, distribuyéndose a las orillas del arroyo Benavides, el cual atraviesa esta subzona. Estos relictos representan un refugio para el acocil, cangrejo de agua dulce (*Procambarus regiomontanus*), el cual es una especie en peligro de extinción de acuerdo a *Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010.* Asimismo, estos relictos de vegetación de galería son hábitat de especies como: tlacuache norteño (*Didelphis virginiana*), mapache (*Procyon lotor*), moly común (*Poecilia mexicana limantouri)*, huilota común (*Zenaida macroura*); así como águila real (*Aquila chrysaetos*), y galápago tamaulipeco (*Gopherus berlandieri*); estas dos últimas especies en categoría de amenazadas.

Aunado a lo anterior, el Parque Nacional que nos ocupa tiene gran importancia por la prestación de servicios ambientales, tales como filtración de agua, captura de carbono y paisajes que conforman el atractivo para las actividades recreativas, principal actividad económica de los habitantes de ese lugar.

Por tales motivos, resulta importante establecer las directrices generales de conservación y ordenamiento de usos y aprovechamientos dentro de los espacios naturales de ese Parque Nacional, teniendo en consideración que dicha zona no cuenta con un programa de manejo.

En este sentido, cabe mencionar que de conformidad con los artículos 65 y 66 de la LGEEPA, esa Secretaría debe formular un programa de manejo para cada ANP, el cual deberá contener, por lo menos, lo siguiente:

I. *La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del área natural protegida, en el contexto nacional, regional y local, así como el análisis de la situación que guarda la tenencia de la tierra en la superficie respectiva;*

II. *Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazo, estableciendo su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales correspondientes. Dichas acciones comprenderán, entre otras las siguientes: de investigación y educación ambientales, de protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la flora y la fauna, para el desarrollo de actividades recreativas, turísticas, obras de infraestructura y demás actividades productivas, de financiamiento para la administración del área, de prevención y control de contingencias, de vigilancia y las demás que por las características propias del área natural protegida se requieran;*

III. *La forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades asentadas en la misma, así como de todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable;*

IV. *Los objetivos específicos del área natural protegida;*

V. *La referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables a todas y cada una de las actividades a que esté sujeta el área;*

VI. *Los inventarios biológicos existentes y los que se prevea realizar, y*

VII. *Las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el área natural protegida de que se trate.*

En este sentido, y considerando la necesidad de elaborar dicho instrumento, la Dirección Regional Noreste y Sierra Madre Oriental, realizó las gestiones pertinentes a efecto de llevar a cabo la elaboración del programa de manejo en apego a lo estipulado en los artículos 74 al 76 del citado Reglamento, así como en las disposiciones contenidas en la declaratoria del Parque Nacional.

Por lo anterior, las directrices contenidas en la presente propuesta regulatoria facilitarán la protección, el manejo, la restauración, el conocimiento, la cultura y gestión establecidos en el ANP, y fortalecerán las capacidades para la supervisión y sanción por parte de la autoridad competente.

Por todo lo expresado con antelación, esta Comisión considera adecuada la expedición del presente anteproyecto, pues constituye el instrumento jurídico alineado al marco jurídico vigente, que propicia el aprovechamiento sustentable de los recursos y la vida silvestre y promueve minimizar el deterioro sobre el ecosistema a través de una mejor gestión de las actividades que se desarrollan en esa zona.

III. Objetivos regulatorios y problemática

Al respecto del presente apartado, la SEMARNAT indicó en el documento *20190130113018 46500 Anexo1 Pregunta1 ObjetivosGeneralesRegulación PN El Sabinal.pdf*, anexo al AIR recibido el 31 de enero de 2019, que dentro de las áreas naturales protegidas, la conservación de los ecosistemas requiere de una planeación territorial integral que incluya el ordenamiento científico, técnico e institucional de los usos y aprovechamientos, que permita el manejo eficiente de los componentes de la biodiversidad y asegure su permanencia en el largo plazo.

Por lo anterior, esa Secretaría consideró necesario fortalecer la gestión territorial y administrativa respecto a ciertas actividades, usos y aprovechamientos que en la situación actual y ante la ausencia de un documento base, podrían generan mayores riesgos para la conservación de los ecosistemas que conforman al Parque Nacional en comento.

En ese sentido, el principal problema del Parque Nacional es que ante la carencia de un documento publicado y vigente que sirva de base para el ordenamiento, podrían generan mayores riesgos para la conservación de los ecosistemas que conforman esta área natural protegida; ello, debido a la presión que ejercen los procesos vinculados al crecimiento del municipio de Cerralvo, agravados por la relación entre la superficie del Parque Nacional y el perímetro de su poligonal, que lo hacen vulnerable en múltiples frentes.

Por tales razones, la propuesta regulatoria busca prevenir daños potenciales o afectaciones a los recursos naturales que alberga el Parque, minimizar afectaciones que podrían tener alcances en todo el perímetro circundante, recuperar la funcionalidad de los ecosistemas presentes en el área natural protegida, minimizar su posible deterioro y evitar cambios en sus patrones ecológicos.

Aunado a lo anterior, esa Secretaría mencionó que el manejo forestal es fundamental ya que mediante podas de saneamiento y remoción de ramas muertas, se evita la acumulación de combustible, previniendo incendios forestales.

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco, CDMX
Teléfono: (55) 5629-9500, https://www.gob.mx/conamer

2019
EMILIANO ZAPATA

2

Por tales motivos, esa Secretaría consideró necesario emitir un instrumento que permita mitigar externalidades negativas sobre los bienes naturales, derivados del comportamiento de agentes que realizan actividades no reguladas actualmente y cuyas consecuencias se traducen en pérdidas para la sociedad en su conjunto, lo cual impediría mantener y recuperar la funcionalidad de los ecosistemas presentes en el área, minimizar su posible deterioro y evitar cambios en sus patrones ecológicos con efectos a gran escala.

En ese sentido, se observa que dentro de los objetivos que persigue la regulación se encuentra el reforzar la estructura regulatoria para la protección de los vínculos ecológicos y las rutas de conectividad de una amplia gama de especies, que es fundamental tanto por la riqueza de sus elementos naturales junto con su potencial productivo primario, como por los procesos ecológico-evolutivos que albergan.

Por lo anterior, la presente propuesta regulatoria contiene las directrices para la administración del Parque, las reglas administrativas técnicamente determinadas y la definición de zonas territoriales homogéneas para la autorización o en su caso, restricción de usos y aprovechamientos, elementos que permitirán proteger la biodiversidad que se pretende proteger con el Decreto de creación.

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 atiendan las situaciones arriba descritas, anticipando coadyuvará no solo a fomentar el mejoramiento ambiental en la región en la que se sitúa el área del Parque Nacional, sino que también representa el resguardo de un patrimonio que pertenece a la sociedad en su conjunto.

Bajo tales consideraciones, se consideran justificados los objetivos y la problemática que da origen a la regulación propuesta.

IV. Alternativas a la regulación

Respecto al presente apartado, conforme a la información contenida en el documento *20190130113018 46500 Anexo4 Pregunta4 AlternativasRegulación PN El Sabinal.pdf*, anexo al AIR 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 opción es inviable "*puesto que no existen otros instrumentos de política ambiental en México, que de forma coordinada y sistemática garanticen la planeación, delimitación territorial y ordenamiento de usos y aprovechamientos de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas, así como el cumplimiento de acciones y lineamientos dentro de éstas, para lograr los objetivos específicos de conservación para los que fueron creadas*".

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco, CDMX
Teléfono (55) 5629-9500. https://www.gob.mx/conamer
2019
EMILIANO ZAPATA

Asimismo, esa Secretaría estimó la posibilidad de fomentar esquemas de autorregulación para los agentes económicos; sin embargo, argumentó que "*no se considera como alternativa en esta etapa pues es facultad y obligación de esta Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) el establecer las reglas específicas para el manejo y la conservación del Parque Nacional, así como la regulación territorial de actividades, usos y aprovechamientos, garantizando su aplicación, para después incentivar un cumplimiento voluntario más estricto*".

Adicionalmente, el regulador consideró la opción de adoptar esquemas voluntarios; no obstante, consideró que no serían adecuados al no cumplir las siguientes condiciones necesarias en los instrumentos de política pública de esta naturaleza:

- Que los agentes privados involucrados identifiquen el valor de mercado de los bienes y servicios ambientales a través del sistema de precios, ello para que el cambio en su conducta en favor de la conservación de los recursos naturales se traduzca en un beneficio económico cuantificable para ellos, y

- Que identifiquen e internalicen que su conducta respecto al uso o aprovechamiento de un recurso natural en el presente, puede ser perjudicial.

Por lo anterior, esa Secretaría consideró que dicha alternativa no resultaría favorable para el medio ambiente, ya que "*los agentes maximizan sus beneficios privados sin considerar afectaciones futuras o a terceros*" debido a la formación de dos grupos, "*por un lado los que plantean realizar de cierta manera los usos y aprovechamientos de los recursos naturales a partir de mecanismos normativos o administrativos para obtener satisfactores; y un segundo grupo que se conduce libremente. Ambos grupos, presentan tasas de descuento diferentes, debido al horizonte de aprovechamiento que considera el agente*".

Al respecto se enfatizó que "*aquellos que se sujetan a esquemas voluntarios suelen tener la expectativa de la conservación de los recursos a largo plazo, es decir una tasa de descuento menor, en comparación con aquéllos que buscan el beneficio de corto plazo, es decir una tasa de descuento muy alta con el fin de obtener ganancias más rápido, generalmente los agentes en esquemas voluntarios cuentan con títulos de propiedad y por tanto seguridad jurídica, física y económica a largo plazo. En contraparte los que se conducen libremente, carecen de propiedad y seguridad*".

Por lo anterior, "*el agente supervisor puede imponer reglas a los participantes, así como establecer mecanismos de castigo-reparación ante el incumplimiento, sin embargo existen altos costos de vigilancia y exclusión del aprovechamiento de los recursos para los que no pertenecen al grupo, lo que genera conflictos sociales, que derivan en detrimento ambiental, motivo por el cual no se considera una opción viable para la conservación*".

Como otra de las alternativas, la SEMARNAT analizó la pertinencia de actuar a través de la aplicación de incentivos económicos, ya sea de carácter fiscal (impuestos y subsidios), financieros (créditos, fianzas, seguros de responsabilidad civil, fondos o fideicomisos) o de mercado (concesiones, autorizaciones, licencias y permisos) con el propósito de internalizar los costos ambientales de las decisiones y actividades privadas; mismos que descartó en virtud de que "*se trata de mecanismos que requieren de diseños específicos y asignaciones fiscales onerosas, así como de la intervención de agentes financieros o terceros administradores de fondos con los crecientes costos asociados para la Administración Pública. Asimismo no se observa un fuerte vínculo operativo entre la autoridad fiscal y la autoridad ambiental para coordinar estos instrumentos y puede darse la incoherencia entre estructuras de incentivos entre diferentes sectores*".

Sobre lo anterior, esa Secretaría detalló que los incentivos económicos deben orientarse al fomento de actividades nuevas o estratégicas, mas no a las de conservación, ya que puede propiciarse una asignación ineficiente de los recursos naturales, al emitir señales erróneas que sugieran que los recursos cuestan menos de lo que se asignaría en el mercado.

Finalmente, esa Dependencia estimó que otras opciones no son factibles "*toda vez que la elaboración del programa de manejo es una obligación legal y expresa a cargo de la SEMARNAT, por conducto de la CONANP establecida en los artículos 65 y 66 de la LGEEPA y de los artículos 72 al 76 de su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas*". En este sentido, se observa que existe un mandato expreso vigente, mismo que el anteproyecto de mérito permitirá dar cumplimiento, a la luz de que la referida Ley es puntual en proponer la emisión del programa de manejo.

Por otra parte, la autoridad consideró que la regulación propuesta es la mejor alternativa para atender la problemática antes comentada, en razón de que "*la formulación del Programa de Manejo del Parque Nacional El Sabinal, así como la publicación de un Resumen del mismo en el Diario Oficial de la Federación, mediante el Acuerdo Secretarial por el que se da a conocer tal situación, constituyen una obligación legal a cargo de la SEMARNAT, y a ello aunado el hecho de que el propio Programa de Manejo constituye el instrumento de política ambiental ad hoc para planear y regular las actividades al interior de las áreas naturales protegidas y garantizar el manejo eficiente y sustentable de sus recursos, es que se propone como único instrumento de ordenamiento y mejor alternativa regulatoria*".

Aunado a ello, esa Secretaría detalló que "*es el instrumento que determina y regula en su conjunto las actividades dentro del área natural protegida, con base en el análisis de las características ambientales y niveles óptimos de usos y aprovechamientos de recursos, presencia de especies en alguna categoría de riesgo, y análisis científicos y técnicos sobre servicios ecosistémicos, y ecosistemas, todo ello en congruencia con las disposiciones legales aplicables y con el propósito de garantizar el flujo futuro de beneficios que aportan los recursos naturales presentes en el Parque Nacional El Sabinal, así como todos aquellos elementos de valor económico y cultural, presentes y potenciales, que pudiera albergar*".

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco, CDMX
Teléfono: (55) 5629-9500, https://www.gob.mx/conamer
2019
EMILIANO ZAPATA

Por consiguiente, este órgano desconcentrado observa que la SEMARNAT analizó distintas alternativas de política pública que pueden atender a la problemática y objetivos antes descritos, dando así cumplimiento al requerimiento de esta Comisión en materia de evaluación de alternativas regulatorias.

V. Impacto de la regulación

1. Obligaciones y/o Disposiciones

En lo concerniente al presente apartado y de acuerdo a la información contenida en el documento *20190130113018 46500 Anexo6 Pregunta7 Acciones Regulatorias PN El Sabinal.pdf*, anexo a la última versión del AIR correspondiente, se advierte que la SEMARNAT identificó y justificó, las acciones regulatorias que se indican a continuación:

Cuadro 1. Identificación y justificación de las acciones regulatorias por la SEMARNAT

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
Reglas 1, 2 y 3	*Obligación*	*Estas medidas se formulan para el cumplimiento de lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), en los artículos señalados, los cuales mencionan los objetivos y categorías para establecer la declaratoria de un Área Natural Protegida (ANP), las características y actividades que pueden realizarse en las mismas, y la necesidad de formular un Programa de Manejo una vez decretada el ANP; así mismo se detallan las características que debe tener el Programa de Manejo, y una de ellas son las reglas de carácter administrativo a que se sujetarán las actividades que se desarrollen en el ANP.* *El reglamento de la LGEEPA en Materia de Áreas Naturales Protegidas en el capítulo II artículos 74, 75 y 76 establece el contenido del Programa de Manejo y en el artículo 83 nos señala que "Los visitantes y prestadores de servicios turísticos en las áreas naturales protegidas deberán cumplir con las reglas administrativas contenidas en el Programa de Manejo respectivo y tendrán las siguientes obligaciones...".*
Regla 5	*Obligaciones*	*Esta disposición se constituye como una herramienta de manejo que permitirá evitar alteraciones en el Parque Nacional, derivadas de la presencia de residuos sólidos, tales como contaminación por materia orgánica en los cuerpos de agua, malos olores por descomposición, cambios en la composición y productividad de los suelos, alteración de la productividad de sitios de alimentación de especies, incremento de presencia de plagas y fauna nociva, así como deterioro del paisaje turístico. Fomentará así mismo la separación selectiva de residuos desde la fuente de generación, como parte del proceso de manejo integral que deberá ser operado por las autoridades competentes. También contribuirá a reducir en el futuro, los costos de tratamiento y remediación de cuerpos de agua y suelos dentro del Parque Nacional.*

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
Regla 7	*Obligaciones*	*La implementación de esta regla responde a la necesidad de que los usuarios del Parque Nacional estén informados sobre la facultad de la Dirección del ANP de realizar una evacuación en caso de alguna contingencia de origen natural o antropogénico.*
Regla 12 y 13	*Obligaciones*	*Esta disposición se constituye como una herramienta de manejo que busca delimitar los espacios de la actividad turística dentro del área natural protegida a las zonas que ya cuentan con equipamiento, servicios, señalización, infraestructura que ha sido establecida considerando las ventajas por accesibilidad y por la necesidad de reducir impactos generados por el ensanchamiento y apertura de nuevos senderos o por conductas que alteren las condiciones del sitio, principalmente el deterioro de la cobertura vegetal y perturbaciones a la fauna.* *Con el fin de preservar la vida silvestre de Parque Nacional es necesario restringir los espacios de alimentación de los visitantes, para no alterar el comportamiento natural de la fauna al atraerlos con los alimentos.* *Además, estas disposiciones se constituyen como una herramienta de manejo que busca reducir el riesgo de combustión de vegetación debida a incendios provocados por el hombre (deliberada o accidentalmente) y evitar sus efectos sobre el ecosistemas en términos de contaminación y generación de partículas al aire, modificaciones del hábitat y desaparición de especies residentes así como cambios en la estructura de los suelos y sus niveles de nutrientes y destrucción permanente de bienes naturales de potencial valor económico.* *También busca reducir los efectos ocasionados por incendios accidentales que pueden extenderse y salirse de control propagándose hacia vegetación circundante afectando superficies sensibles y causando alteraciones nocivas e incluso irreversibles que contribuyen a la pérdida de recursos naturales de forma temporal o permanente. Cabe resaltar que la presencia de fuego fuera de control también contribuye al agotamiento de carbono terrestre por los incendios que arden en condiciones extremas, impulsando la perturbación de los ciclos biogeoquímicos mundiales.*
Regla 18 y 19	*Obligaciones*	*La subzonificación tiene por objetivo ordenar al área en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno, de su uso actual y potencial, y por tanto, cada subzona requiere un manejo y cuidado específico, ya sea para la protección, recuperación o aprovechamiento sustentable del ambiente natural, lo cual se logra, entre otros, mediante una adecuada organización de las actividades humanas. Esta delimitación se realizó a partir de la identificación, y delimitación de las porciones del territorio que lo conforman, acorde a los elementos biológicos, físicos y socioeconómicos constituyendo un esquema integral y dinámico.*

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco, CDMX
Teléfono: (55) 5629-9500, https://www.gob.mx/conamer
2019
EMILIANO ZAPATA

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		Con esta herramienta se logran entre otros objetivos, evitar la presión a los ecosistemas que tienen un alto valor ecosistémico, por el desarrollo de infraestructura de alta densidad que promueva el turismo masivo y un gran impacto adverso a los ecosistemas del Parque Nacional, así como ordenar por subzonas, las actividades que se desarrollan en el área, tal es el caso de la investigación y colecta científicas, educación ambiental, actividades turístico recreativas, etc. La subzonificación pretende lograr la armonía entre el desarrollo y la conservación de los recursos naturales, impulsando la realización de las obras y actividades de conformidad con las disposiciones aplicables en la materia a fin de que las superficies que requieren mayor protección sean menos impactadas, protegiendo así los ecosistemas relevantes y representativos del Parque Nacional considerando las condiciones naturales y sus necesidades de protección específicas. *Es por lo anterior que para el ANP las subzonas de conformidad con la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente son:* *Subzona de Preservación: Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación. En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.* *Subzona de Uso Público: Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas. En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.*

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

2019
EMILIANO ZAPATA

Bajo tales argumentos, esta Comisión observa que esa Secretaría, identificó y justificó las obligaciones regulatorias contenidas en el anteproyecto regulatorio, considerando que las mismas se encuentran alineadas a los objetivos planteados.

2. Costos

Conforme a la información contenida en el documento *20190130113018 46500 Anexo8 Pregunta9 CostosBeneficios PN El Sabinal.pdf*, anexo al AIR correspondiente, esa Secretaría identificó que el anteproyecto en comento implica costos no cuantificables los cuales describió de la siguiente manera:

Cuadro 2. Costos no cuantificables identificados por la SEMARNAT

Regla	Particulares a los que impacta la regulación	Evaluación cualitativa
5	Particulares que visiten el Parque Nacional El Sabinal.	El costo de cumplimiento de esta disposición no representa una erogación monetaria para los particulares, sin embargo, debido a que todavía se carece de cultura de respeto a los recursos naturales y a que los particulares no han internalizado su responsabilidad individual sobre el destino de los residuos que generan, independientemente del lugar en donde se encuentren, esta disposición podría ocasionarles alguna incomodidad o molestia que no es posible cuantificar.
7	Particulares que visiten el Parque Nacional El Sabinal.	La regla 7 señala que todos los visitantes y usuarios deben seguir las indicaciones de evacuación ante una contingencia ambiental o un siniestro natural. Debido a que en el Parque Nacional existen áreas de esparcimiento, es necesario precisar en el Programa de Manejo que el personal del ANP tiene la facultad para evacuar las instalaciones ante fenómenos meteorológicos que pongan en riesgo a los usuarios y visitantes. Las indicaciones de evacuación pueden incomodar a los particulares, lo cual es un costo, pero debido a la falta de información no es posible cuantificarlo.
12	Particulares que visiten el Parque Nacional El Sabinal.	Los señalamientos de la regla son sobre delimitar los espacios de la actividad turística dentro del área natural protegida a las zonas que ya cuentan con equipamiento, servicios, señalización, infraestructura que ha sido establecida considerando las ventajas por accesibilidad y por la necesidad de reducir impactos generados por el ensanchamiento y apertura de nuevos senderos o por conductas que alteren las condiciones del sitio, principalmente el deterioro de la cobertura vegetal y perturbaciones a la fauna; se restringen los espacios de alimentación de los visitantes, para no alterar el comportamiento natural de la fauna al atraerlos con los alimentos, y además se busca reducir el riesgo de combustión de vegetación debida a incendios provocados por el hombre (deliberada o accidentalmente). Las indicaciones del personal del ANP ante la observación de conductas que contravengan la regla es un costo para los particulares, debido a la incomodidad que les puede causar la llamada de atención, pero que no es posible cuantificar por la falta de información.

2019
EMILIANO ZAPATA

Regla	Particulares a los que impacta la regulación	Evaluación cualitativa
13	Particulares que visiten el Parque Nacional El Sabinal.	La regla en comento señala que las fogatas pueden realizarse únicamente en la Subzona de Uso Público Recreativo, en los sitios destinados para ello por la Dirección del Parque Nacional. Esta regla representa un costo para los particulares, ya que deben trasladarse a los sitios establecidos, y actualmente en el Parque Nacional El Sabinal los visitantes están familiarizados con esta práctica, sin embargo la formalización de la obligación en el Programa de Manejo es un costo para los mismos que no es posible cuantificar debido a que no se cuenta con la información necesaria.
18 y 19	Habitantes, usuarios y prestadores de servicios turísticos que llevan a cabo actividades al interior de las subzonas del área natural protegida, ya sean de preservación o uso público	Si bien la delimitación territorial a través de la subzonificación, así como el establecimiento de actividades no permitidas para cada una de estas subzonas, pueden considerarse como costos para los particulares por constituirse como restricciones o limitaciones a la actividad privada, se trata de instrumentos jurídicos previstos por los legisladores relativos al instrumento "área natural protegida", para procurar un valor constitucional supremo establecido en el Artículo 4to, de nuestra Carta Magna: el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Cabe señalar que la tenencia de la tierra en esta ANP es en su totalidad municipal, por lo cual los costos son para la autoridad pública, en este caso el municipio de Cerralvo del estado de Nuevo León. En tal sentido, el Municipio de Cerralvo ha administrado al ANP como un parque urbano y no como un parque nacional con ecosistemas forestales, razón por la cual, desde hace décadas el mismo ha sido acondicionado para recibir a los visitantes y ordenar su acceso a través de infraestructura urbana como andadores, cercas y señalización con los cuales se controla el acceso a los visitantes y su distribución a zonas de recreación, pero también se ha limitado su entrada a ciertas áreas con vegetación natural o con cuerpos de agua que requieren ser preservados. La subzona de Preservación propuesta por el Programa de Manejo corresponde a las superficies donde actualmente no está permitido el acceso a los visitantes, es decir, la subzona propuesta se adapta a las áreas donde ya se restringe el acceso, por lo que el costo en la delimitación de tal subzona, yace en que algún particular podría perder el interés en visitar el ANP debido a que el acceso a la zona mejor conservada se encuentra restringido, lo cual puede desincentivar el turismo pero este impacto debe ser mínimo debido a que no se ha presentado una disminución en los visitantes al Parque Nacional, y el turismo se ha trasladado a la subzona en la que si se permite la actividad, por lo que ante la presencia de incentivos para no visitar el Parque Nacional también existe la alternativa de acudir a la subzona donde se permite y que cuenta con las condiciones para recibir a los visitantes. Debido a que se carece de información para cuantificar el impacto se trata de un costo no cuantificable.

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

2019
EMILIANO ZAPATA

3. Beneficios

En contraparte, aunado a las acciones de desregulación descritas en el apartado *I. Consideraciones respecto al requerimiento de simplificación regulatoria,* la SEMARNAT señaló que derivado de la emisión de la propuesta regulatoria serán preservadas 3.972313 hectáreas que corresponden a la Subzona de Preservación Sabinal y Acocil Regio, que contiene vegetación de gran importancia. Por tales motivos, esa Secretaría consideró que se podrán evitar erogaciones por invertir en proyectos de restauración para mantener los atributos de la Subzona.

Al respecto, esa Secretaría consideró que "*aunque los bienes ambientales no tengan valor de mercado, son susceptibles de ser medidos en términos monetarios, debido a que pueden estar íntimamente relacionados con otros bienes o servicios que sí tienen un valor definido, ya sea, porque se conforman en sustitutos de aquellos en una función de producción, o porque forman parte de la utilidad de las personas*".

En ese sentido, detalló que "*cuando los valores correspondientes a los cambios de la calidad ambiental, se convierten en costos en los que se debe incurrir, se habla de costos evitados, a efectos de evitar ese cambio en la calidad ambiental*".

Bajo tales argumentos, para cuantificar dichos beneficios, esa Secretaría estableció los siguientes supuestos:

- El costo de reemplazar el ecosistema forestal constituye una aproximación útil a su valor económico.
- El costo de reemplazo es internalizado en su totalidad por los particulares actualmente beneficiados por su conservación al destinar recursos a actividades de reforestación o restauración.
- Las asignaciones de recursos tienen un costo de oportunidad para los particulares, y las distintas alternativas inciden sobre su función de utilidad.
- Los cambios en la calidad ambiental del ecosistema inciden sobre la producción de bienes y servicios que tienen un valor de mercado, por lo que los particulares tienen incentivos para destinar recursos para su reemplazo o restauración, en caso de algún daño.
- El daño que recibe esta zona es en 50% de su extensión, es decir, se ven afectadas 1.9861565 ha, ya que sufren daños irreversibles.

Asimismo, hizo referencia al *Acuerdo por el que se expiden los costos de referencia para actividades de reforestación o restauración y su mantenimiento para compensación ambiental por cambio de uso de suelo en terrenos forestales y la metodología para su estimación*[6], para obtener el costo de referencia de restauración o reforestación en pesos por hectárea para zona ecológica templada, el cual asciende a $26,508.95 pesos, que corresponde a la suma de los costos de las actividades de restauración de suelos, reforestación, mantenimiento, protección y asistencia técnica.

[6] Publicado en el DOF el 31 de julio de 2014.

Blvd. Adolfo López Mateos 3025, San Jerónimo Aculco, CDMX
Teléfono: (55) 5629-9500 https://www.gob.mx/conamer

2019
EMILIANO ZAPATA

Por último, para actualizar el costo de referencia, de acuerdo a lo establecido en el Artículo Tercero del Acuerdo señalado, se aplicó un aumento con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), utilizando la variación en los precios entre el mes de julio de 2014 (fecha de referencia de la publicación del Acuerdo) y el mes de junio de 2018, que es de 17.03%, resultando un costo de restauración por hectárea de $31,023.58 pesos.

En ese sentido, con base en la información mencionada en los párrafos anteriores se cuantificaron los beneficios de la siguiente manera:

Cuadro 3. Costos evitados por restauración

Hectáreas de la Subzona de Preservación	3.972313
Índice de superficie afectada	50%
Hectáreas que requieren restaurarse o reforestarse	1.9861565
Costo de restauración de ecosistema templado (pesos)	$31,023.58
Costo total de restauración de superficie afectada (pesos)	**$61,617.69**

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Bajo esta perspectiva, considerando la evaluación anteriormente descrita, los ***beneficios totales que se obtendrán por la implementación de la regulación propuesta son de aproximadamente $61,617.69 pesos anuales***.

Aunado a lo antes mencionado, se observa que el anteproyecto regulatorio contiene los siguientes beneficios:

- Se fortalece y mantiene el adecuado manejo de los recursos naturales al interior del ANP.
- Se beneficia la investigación académica y científica.
- Permitirá mantener los beneficios ambientales del ANP.
- Se elevan las consideraciones éticas y de convivencia al mantener una actitud respetuosa con el medio ambiente.
- La reputación conservacionista del sitio, constituye uno de los ejes fundamentales de promoción a nivel nacional e internacional como destino turístico o como origen de productos.
- Permitirá garantizar el mantenimiento de procesos ecológicos de gran escala y el flujo de beneficios proporcionados por estos ecosistemas a futuro, mantener, recuperar y restablecer sus condiciones ecológicas y prevenir daños, propiciando con ello, la continuidad de los procesos evolutivos en el ANP.
- Contribuirá al mantenimiento de la productividad primaria de la zona, a la protección de especies, al aprovechamiento sustentable, a la recreación humana, y en la recuperación de poblaciones de especies en riesgo.

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SEMARNAT, esta Comisión considera que la regulación cumple con los objetivos de mejora regulatoria, en términos de transparencia en elaboración, y que éstas generen mayores beneficios que costos de cumplimiento para los particulares.

VI. Consulta pública

En lo que respecta al presente apartado, tal y como se señaló con anterioridad, el anteproyecto y su AIR fueron recibidos por primera vez en esta CONAMER el 23 de octubre de 2018, por lo que a la fecha de emisión del presente escrito se ha cumplido con al menos veinte días de consulta pública que prevé para tal efecto el segundo párrafo del artículo 73 de la LGMR. Asimismo, le informo que durante dicho periodo no se recibieron comentarios de particulares interesados en la propuesta regulatoria.

Por todo lo expresado con antelación, la CONAMER resuelve emitir el presente **Dictamen Final** conforme lo previsto en el artículo 75 de la LGMR, por lo que la SEMARNAT puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el DOF, en términos del artículo 76 de esa Ley.

Lo anterior, se emite con fundamento en los preceptos jurídicos antes mencionados, en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la LGMR, en los artículos 7, fracción I, 9, fracciones XI y XXXVIII, penúltimo párrafo, y 10, fracción VI y XXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*[7], así como 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* y en el Anexo Único 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*[8].

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

Atentamente
El Coordinador General

JULIO CÉSAR ROCHA LÓPEZ

LCF/AFGA

Ccp: Lic. Lizzie Sánchez Paniagua, Directora de Análisis Económico de la Regulación Ambiental en la SEMARNAT.

[7] Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004, con su última modificación publicada el 9 de octubre de 2015.
[8] Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

2019
EMILIANO ZAPATA

COMISIÓN NACIONAL DE
MEJORA REGULATORIA
RECURSOS MATERIALES
15 FEB. 2019
RECIBIDO
RÚBRICA