

Of. No. CONAMER/19/1723

Asunto: Se reitera Dictamen Final, sobre el anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto.**

Ciudad de México, a 22 de abril de 2019

MTRA. KATYA PUGA CORNEJO
Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Presente

Me refiero al anteproyecto denominado **Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto**, 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 16 de abril de 2019, a través del sistema informático correspondiente¹.

Al respecto, cabe señalar que el procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la *Ley General de Mejora Regulatoria*² (LGMR) inició el 24 de octubre de 2018, cuando esta CONAMER recibió una primera versión del anteproyecto de mérito, acompañado de su AIR correspondiente, respecto de la cual este órgano desconcentrado emitió una solicitud de ampliaciones y correcciones, el 9 de noviembre de 2018, con número de oficio COFEME/18/4248.

Al respecto, es necesario mencionar que de conformidad con lo indicado en el oficio COFEME/18/4248, se consideró procedente la acreditación del supuesto previsto en los artículos Tercero, fracción II y Cuarto del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*³ (Acuerdo Presidencial) (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, que el artículo 79 del *Reglamento de la Ley General de Equilibrio*

¹ <http://www.cofemersimir.gob.mx>

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de mayo de 2018.

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



*Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas*⁴ (RLGEEPAMANP) establece que la SEMARNAT, para las modificaciones de los programas de manejo vigentes, deberá seguir el mismo procedimiento que para la elaboración, y su resumen se publicará en el Diario Oficial de la Federación (DOF), como es el caso del anteproyecto en comento.

Asimismo, a través del Dictamen Final emitido el 20 de febrero de 2019, con número de oficio CONAMER/19/0617 se informó que con fundamento en los artículos Tercero, fracción V y Cuarto del Acuerdo Presidencial, también 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. Asimismo, a través de dicho Dictamen Final, esta Comisión constató que el anteproyecto en comento cumple con los preceptos previstos en la LGMR y por lo tanto indicó que esa Dependencia podía continuar con las formalidades necesarias para publicar esa versión del anteproyecto en el DOF.

En este sentido, cabe mencionar que la versión del anteproyecto recibido el 16 de abril de 2019 acredita los supuestos indicados en los párrafos anteriores.

En consecuencia, el anteproyecto y su AIR correspondiente, recibidos el 16 de abril de 2019 se sujetan al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III de la 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

Tal y como se detalló en el Dictamen Final emitido por esta CONAMER, 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 20190131180642 46477 *Atención al Artículo 78 de la LGMR PNB Loreto.pdf*, la SEMARNAT indicó que de conformidad con lo estipulado en el artículo tercero transitorio del anteproyecto en comento, se realizarán acciones de simplificación sobre el trámite "CONAGUA-01-021 *Prórroga de títulos de concesión, asignación y/o permisos de descarga*", mediante la eliminación de requisitos.

⁴ Publicado en el DOF el 21 de mayo de 2014.



Sobre lo anterior, esa Secretaría estimó que tales acciones generarían ahorros que ascienden a \$703,274.44 pesos anuales, monto estimado con base en metodologías propuestas por la OCDE⁵.

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 se estimó en un monto que ascendería a \$699,159.12 pesos anuales, tal y como se detallará más adelante en el apartado V. *Impacto de la Regulación* del presente escrito.

En ese sentido, respecto a la cuantificación que permita evidenciar que los ahorros por las acciones de simplificación antes señaladas son mayores a los costos de cumplimiento del anteproyecto para los particulares, se observa lo siguiente:

Cuadro 1. Costos vs. Ahorros

Nuevos costos de cumplimiento aproximados.	Ahorros de las medidas de simplificación.
\$703,274.44 pesos anuales	\$699,159.12 pesos anuales

Al respecto, se estimó un ahorro neto mínimo de hasta \$4,115.32 pesos anuales, cumpliendo de esta forma que los ahorros generados por la simplificación de las obligaciones regulatorias mencionadas anteriormente, son superiores a los costos de cumplimiento del anteproyecto en comento.

Por consiguiente, la CONAMER realizó una valoración sobre tales acciones y observa que efectivamente, tales obligaciones regulatorias quedarán simplificadas conforme al *Acuerdo mediante el cual se establecen los trámites que se presentarán, atenderán y resolverán a través del Sistema Conagu@-Digital, la notificación electrónica en el Buzón del Agua, la no exigencia de requisitos o la forma en que se tendrán por cumplidos y se hace del conocimiento del público en general los días que serán considerados como inhábiles para efectos de los trámites substanciados por la Comisión Nacional del Agua*, de conformidad con lo establecido en el artículo tercero transitorio del anteproyecto regulatorio.

Por consiguiente, 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

Tal y como se señaló a través del oficio CONAMER/19/0617, 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 mundo⁶. De manera

⁵ Basándose en la Metodología del Costeo Estándar.

⁶ La lista la integran: México, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Congo, Madagascar, China, India, Malasia, Indonesia y Australia.



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.

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 19 de julio de 1996 fue publicado en el DOF el *Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Parque Marino Nacional, la zona conocida como Bahía de Loreto, ubicada frente a las costas del Municipio de Loreto, Estado de Baja California Sur, con una superficie total de 206,580-75-00 hectáreas*, por representar un tipo particular de hábitat, donde concurren procesos ecológicos, comunidades biológicas y características fisiográficas particulares; lo cual le confiere una relevancia nacional; así como por la importancia de las islas que se encuentran en la Bahía de Loreto, las que cuentan con numerosas especies endémicas, así como una fauna rica en mamíferos, reptiles, anfibios e insectos que presentan marcados endemismos, y abarca cinco islas: Isla Coronados, Isla Carmen, Isla Danzante, Isla Montserrat, Isla Catalana o Santa Catalina, así como numerosos islotes.



2

Posteriormente, mediante el *Acuerdo que tiene por objeto dotar con una categoría acorde con la legislación vigente a las superficies que fueron objeto de diversas declaratorias de áreas naturales protegidas emitidas por el Ejecutivo Federal*, publicado en el DOF el 7 de Junio de 2000, fue recategorizado con el carácter de Parque Nacional "Bahía de Loreto" (PN), sobre el cual se emitió el *Aviso mediante el cual se informa al público en general la conclusión del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con el carácter de Parque Nacional Bahía de Loreto, ubicado frente a las costas del Municipio de Loreto, Baja California Sur*⁷.

En ese sentido, se mencionó que el PN, junto con otras 11 áreas naturales protegidas forma parte del Bien Natural de Patrimonio Mundial denominado Islas y Áreas Protegidas del Golfo de California, el cuál fue inscrito en la Lista de Patrimonio Mundial el 17 de julio de 2005 y se localiza en la porción noroeste de México, integrado por 244 islas, islotes, zonas litorales y marinas del Golfo de California, que se distribuyen a lo largo de 1557 kilómetros.

Asimismo, el PN fue designado Humedal de Importancia Internacional como Sitio Ramsar el 2 de febrero de 2004, con una superficie de 206,580.75 ha, el 88.1% de esta superficie es marina y el restante 11.9% ocupado por las islas Coronados, del Carmen, Danzante, Monserrat y Santa Catalina o Catalana y diversos islotes.

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 actividades recreativas.

Por tales motivos, derivado de la revisión quinquenal del programa de manejo vigente, se analizó la necesidad de actualizarlo, de conformidad con el artículo 78 del RLGEEPAMANP el cual menciona que el programa de manejo podrá ser modificado en todo o en parte, cuando éste resulte inoperante para el cumplimiento de los objetivos del área natural protegida, para lo cual debe de cumplir con alguno de los siguientes supuestos:

- I. *Las condiciones naturales y originales del área hayan cambiado debido a la presencia de fenómenos naturales y se requiera el planteamiento de estrategias y acciones distintas a las establecidas en el programa vigente;*
- II. *Técnicamente se demuestre que no pueden cumplirse estrategias o acciones establecidas en el programa vigente, o*
- III. *Técnicamente se demuestre la necesidad de adecuar la delimitación, extensión o ubicación de las subzonas señaladas en la declaratoria correspondiente.*

Derivado de lo anterior, el 16 de abril de 2010, la Dirección del PN, elaboró la Cédula de Evaluación de la Efectividad del Programa de Manejo de esta Área Natural Protegida (ANP), mediante la cual identificó que existe la necesidad de adecuar la delimitación, extensión o ubicación de las subzonas establecidas en el Programa de Manejo vigente, por lo que realizó

⁷ Publicado en el DOF el 11 de noviembre de 2002 y modificado el 6 de enero de 2003.



las gestiones pertinentes a efecto de llevar a cabo la modificación del programa de manejo en apego a lo estipulado en los artículos 78 y 79 del citado Reglamento, así como en las disposiciones contenidas en la declaratoria del Parque Nacional.

Por lo anterior, se consideró que 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, tal y como se señaló en el Dictamen Final, 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, tal y como se señaló en el Dictamen Final, la SEMARNAT indicó en el documento *20190131180642 46477 Anexo1 Pregunta1 Objetivos Generales Regulación PNB Loreto.pdf*, anexo a la última versión del AIR, 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 se detectó la necesidad de adecuar la delimitación, extensión y ubicación de las zonas de manejo, ya que en la situación actual *"causan confusión entre los usuarios y no cumplen con las necesidades de conservación que se requieren"*.

En ese sentido, dentro de las problemáticas que se presentan en el Parque Nacional, la SEMARNAT mencionó la presión ejercida por las actividades económicas realizadas en el ANP, ha traído como consecuencia impactos sobre los recursos naturales como en los manglares y los bosques de sargazo, así como los fenómenos meteorológicos como los huracanes y tormentas tropicales, provocando la pérdida o modificación de un hábitat y de las funciones ecológicas que provee.

De igual forma, algunas de las actividades turísticas que se llevan a cabo, entre las que destacan la observación de fauna terrestre y acuática traen como consecuencia modificaciones en la distribución de las especies, número de poblaciones, densidad poblacional, dieta, tasa de reproducción y tasa de crecimiento.



Asimismo, se mencionó que el creciente interés de actividades turísticas como el buceo libre para la observación de los arrecifes de coral, representa un factor de riesgo, debido a los daños físicos causados a la estructura del arrecife por el contacto directo de las manos o aletas de los buzos, lo que genera estrés a las especies del arrecife propiciando su desplazamiento. Lo anterior, aunado a los daños ocasionados por el tránsito de embarcaciones marinas para el transporte de turistas y la contaminación causada por combustibles y residuos producidos por los turistas.

Otra problemática identificada por esa Secretaría es el uso de artes de pesca no reguladas realizadas principalmente por pescadores libres, lo cual trae como consecuencia la captura y aprovechamiento de una gran diversidad de especies de valor comercial y biológico, tallas y volúmenes, ocasionando la sobrepesca de algunas especies así como alteraciones en los procesos naturales del ecosistema.

Finalmente, esa Secretaría mencionó que el cambio de uso del suelo para el desarrollo costero, origina la modificación del hábitat por la construcción de infraestructura urbana y turística, alterando la dinámica poblacional y el ciclo de vida de especies que desarrollan parte de su ciclo vital en ambientes marinos y terrestres, tal es el caso de las tortugas marinas y algunas aves. En el PN Bahía de Loreto, no existe infraestructura, sin embargo, en el área de influencia existen importantes proyectos de desarrollo costero como el de Ensenada Blanca y Puerto Escondido que si bien, no están dentro del polígono del área natural protegida, impacta a los recursos naturales.

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 observó que los objetivos que persigue la regulación son los de preservar los ecosistemas del Parque Nacional caracterizados por una gran variedad de especies de flora y fauna de alto valor biológico y endémico, así como los servicios ambientales que brinda, salvaguardando la belleza natural derivada de los ecosistemas en buen estado de conservación.

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 preservar con el Decreto de creación.

En consecuencia, esta Comisión advirtió 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

Tal y como se señaló en el Dictamen Final, respecto al presente apartado, conforme a la información contenida en el documento 20190131180642 46477 Anexo4 Preguntas Alternativas Regulación PNB Loreto.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 *"debido a que es necesario adecuar la delimitación, extensión y ubicación de las zonas de manejo establecidas en el Programa de Manejo vigente para cumplir con las necesidades de conservación que se requieren"*.

Asimismo, esa Secretaría estimó la posibilidad de fomentar esquemas de autorregulación de los agentes económicos; sin embargo, argumentó que *"pues es facultad y obligación de esta Comisión Nacional el establecer las reglas específicas para el manejo y la conservación del Parque Nacional Bahía de Loreto, 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 modificación de un Programa de Manejo es una obligación legal y expresa a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas establecida en los artículos 77, 78 y 79 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, una vez que se ha identificado la existencia de alguna de las condiciones señaladas en el artículo 78, y que impiden el cumplimiento de los objetivos de conservación del Área Natural Protegida".



2

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 Modificación del Programa de Manejo Parque Nacional Bahía de Loreto, así como la publicación de un Resumen del mismo en el Diario Oficial de la Federación, mediante Acuerdo Secretarial por el que se da a conocer tal situación, constituyen una obligación legal a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que por lo menos cada cinco años debe ser revisado el Programa de Manejo y proponerse modificaciones derivado de la evaluación de su efectividad, si son detectadas modificaciones en las condiciones naturales y originales por la presencia de fenómenos naturales, si se demuestra técnicamente que no son cumplibles las estrategias plasmadas en él, o si resulta necesario adecuar la delimitación, extensión o ubicación de las subzonas"*.

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 Bahía de Loreto, así como todos aquellos elementos de valor económico y cultural, presentes y potenciales, que pudiera albergar"*.

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 tal y como se señaló en el oficio CONAMER/19/0617, se advierte que la SEMARNAT identificó y justificó, las acciones regulatorias que se indican a continuación:

Cuadro 2. Identificación y justificación de las acciones regulatorias por la SEMARNAT

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
Regla 4	Obligación	<i>Esta regla busca incentivar la cooperación de los usuarios para prevenir y atender ilícitos o situaciones de emergencia dentro del área así como fomentar la adopción de buenas prácticas que le permitirán al usuario el aprovechar de forma integral y completa de los valores naturales del Parque Nacional, así como desplazarse con seguridad y de forma</i>



Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		ordenada. Cabe señalar que la regla de basa en el artículo y fracción señalados, sin embargo la precisión de apoyo en la limpieza es lo que genera que sea una acción regulatoria.
Regla 5	Obligación	Esta disposición se constituye como una herramienta de manejo que permitirá guiar a los administradores del Parque Nacional, monitorear y manejar los impactos ocasionados por los visitantes. El monitoreo y el manejo permitirán lograr el equilibrio entre la protección de los recursos naturales y el esparcimiento de calidad para los visitantes dentro del área a través de la identificación de problemas y de la aplicación de soluciones adaptativas. Esta acción regulatoria permitirá identificar y monitorear los impactos de la actividad turística y contar con la información necesaria para estructurar esquemas de manejo que permitan evitar la degradación gradual de la calidad ambiental por zonas de esparcimiento, mejorar la experiencia del visitante sin afectar la de otros visitantes, identificar al usuario no solo como fuente de problemas sino como recurso para resolverlos, identificar problemas de origen local y regional, así como determinar la capacidad de carga del área (tipo y cantidad de uso que se puede dar en un área particular en un lapso de tiempo, manteniendo las condiciones de calidad ambiental y de esparcimiento).
Regla 16	Restricciones	Esta disposición se deriva del análisis de las condiciones actuales del ANP y se determina porque en las áreas en las que se autoriza la actividad, la probabilidad de erosión del suelo resulta más baja que en otras con mayor grado de conservación. Asimismo se trata de áreas con bajo grado de dificultad de acceso, mayores facilidades para mantenimiento, limpieza y seguridad, así como más equipamiento y funcionalidad práctica tanto para el personal del área como para los investigadores. Asimismo contribuirá a minimizar la conversión ambiental derivada de la ocupación puntual del suelo, es decir, de los cambios en la cobertura vegetal derivados de la remoción y limpieza que requiere el establecimiento de campamentos y que en el mediano plazo podrían transformarse en cambios de uso de suelo. Cabe señalar que con base en el artículo 47 bis de la LGEEPA en las subzonas de preservación se permite 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; por lo que la prohibición a la instalación de campamentos se deriva de esta restricción en la Ley, y no genera un costo derivado de la implementación de esta regla.
Regla 22	Prohibición	Esta disposición se constituye como una herramienta de manejo que busca que las actividades de investigación enfocadas en ballenas en el ANP no impliquen riesgos para la conservación de las poblaciones de estas especies, ya que la toma de muestras de tejido pueden ocasionarles heridas que las deje vulnerables a enfermedades, por lo que es necesaria la prohibición, ya que la afectación que causa a las especies vivas la toma de tejidos puede ser un factor que disminuya sus poblaciones dentro del ANP.



2

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		<p>Resulta pertinente limitar como parte de la investigación científica dentro del Parque Nacional la toma de muestras de tejido de ballenas para biopsias, toda vez que tal actividad se realiza a través de flechas, dardos o arpones, provocando la persecución de los individuos de esta especie, alterando el comportamiento de la misma y generando conflicto con las actividades de turismo de bajo impacto ambiental, enfocadas en la observación de ballenas.</p>
Reglas 23 y 24	Obligaciones y Restricciones	<p>La inclusión de estas reglas se sustenta en la necesidad de regular el uso de drones en el ANP, resulta necesaria la inclusión de esta regla con el fin de proteger el hábitat de las diversas especies de fauna que habitan la isla, ya que el sobrevuelo de este tipo de vehículos a baja altura afecta el comportamiento de las diversas poblaciones de fauna presentes, se permite su uso sólo para fines de investigación pero estableciendo una restricción a la altura mínima que deben tener, para evitar las estampidas de pinnípedos, principalmente; del mismo modo se precisa que los sobrevuelos tampoco deben causar afectaciones a las aves. Los turistas aun podrán hacer uso de drones con restricciones, con lo cual no se limita la toma de imágenes aéreas del ANP.</p> <p>Para el caso de investigaciones científicas y de monitoreo del ambiente de las ballenas, la distancia mínima será de 10 metros, pues ello permite la obtención de muestras del soplo de las ballenas, lo cual se realiza de forma mínimamente invasiva para estos animales. El soplo contiene material biológico que podrá ser analizado en el laboratorio para la identificación genética de los individuos; los acercamientos serán máximo dos veces al día, con la finalidad de evitar el estrés y modificaciones en la conducta del espécimen. Esta restricción sirve para proteger la integridad de la fauna, como ejemplares de madres y crías de ballena durante los meses de enero a abril, así como de los visitantes que realizan la actividad.</p>
Regla 25	Restricciones	<p>Esta disposición se constituye como una herramienta de manejo que busca disminuir el estrés sobre las especies observadas, ya que en el Parque Nacional se desarrolla la actividad de observación de ballenas, principalmente de la ballena azul (<i>Balaenoptera musculus</i>) si bien la actividad se ha llevado a cabo de acuerdo a la NOM-131- SEMARNAT-2010, Que establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat, es recomendable que la actividad se lleve a cabo de una forma particular, de acuerdo a estudios realizados por el Centro Interdisciplinario de Ciencias Marinas del Instituto Politécnico Nacional realizados en el Parque Nacional durante la observación de ballena azul en embarcaciones motorizadas, esta es una especie propensa a modificar su comportamiento derivado del ruido del motor de las embarcaciones, resultando en que permanecen menor tiempo en la superficie cuando las embarcaciones que realizan la actividad mantienen el motor encendido, en comparación cuando tienen el motor apagado. En este sentido, es recomendable que la actividad se realice con el motor apagado, minimizando la modificación al comportamiento de la especie, y aumentando la satisfacción de los turistas. Cabe destacar que el comportamiento de la ballena azul es</p>

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		<p><i>evasivo, alejándose naturalmente de las embarcaciones, motivo por el cual no se pone en riesgo la integridad de los visitantes con esta disposición, con lo anterior se da cumplimiento al numeral 4.4 de la Norma antes citada.</i></p> <p><i>Asimismo, cabe señalar que el inciso a se desprende del numeral 4.13 de la NOM citada; el inciso b, del numeral 4.9 de la citada NOM; y el inciso d, del numeral 4.10 de la NOM-131-SEMARNAT-2010; por lo que sólo el inciso C es una acción regulatoria que se deriva de la emisión de este instrumento.</i></p>
Regla 35	Condición	<p><i>Ahora bien, existen empresas que ofrecen recorridos de varios días dentro del Parque Nacional Bahía de Loreto realizando actividades de turismo de bajo impacto ambiental, tales como kayakismo, caminatas y acampando en playas ubicadas en diferentes islas del área natural protegida. En este sentido, el campismo se limita a sitios específicos adaptados para tal fin, permitiendo a la Dirección del área natural protegida establecer medidas de mitigación o recuperación que contrarresten los impactos ambientales generados por tal actividad, principalmente en lo que se refiere a la disposición de residuos sólidos. Por lo anterior, y a fin de coadyuvar a la organización de las actividades de turismo de bajo impacto ambiental, así como contribuir a la integridad de los visitantes, es necesario que las empresas que ofrecen recorridos turísticos que incluyan campamentos en playas de las islas se registren ante la Dirección del Parque Nacional en un tiempo no mayor de tres días, a fin de que ésta se encuentre en posibilidad de informarles oportunamente la disponibilidad de la misma, reduciendo así la posibilidad de que cuando un grupo de visitantes arribe a una playa ésta ya se encuentre ocupada, obligándolos a trasladarse a otras islas o a pernoctar en una playa que no esté destinada para tal fin, poniendo en riesgo la integridad de los visitantes, y generando impactos ambientales.</i></p>
Regla 38	Obligaciones	<p><i>Las medidas que se incluyen en esta regla tienen el fin de minimizar los impactos en el Parque Nacional, como incendios, acumulación de residuos, contaminación de los cuerpos de agua o afectación a la vida silvestre.</i></p> <p><i>Cabe señalarse que de las 5 fracciones presentadas sólo las fracciones I y IV son acciones regulatorias que se desprenden de este instrumento, las otras 3 fracciones se derivan del PM vigente y la legislación en materia ambiental, ya que la fracción II se desprende de la regla 44 del PM vigente; la fracción III se enlaza con la regla 6 de este PM y la 45 del PM vigente, así como la fracción V se enlaza con la regla 68 fracción XIV del PM vigente.</i></p>
Reglas 40, 41 y 42	Restricciones y Obligaciones	<p><i>En el Parque Nacional la mayor parte del año se realizan los paseos y desembarco en las Islas, observación de flora y fauna, incluyendo la observación de ballenas, la temporada de pesca de deportivo-recreativa dependiendo de las especies varía en los meses, la actividad de campismo en Islas y kayak se llevan a cabo durante los meses de octubre a marzo, el buceo de abril a septiembre, además de tres periodos vacacionales al año que son durante semana santa, verano y parte de los meses de diciembre y enero, donde se practican todas las</i></p>



2

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		<p>actividades que se realizan en el área natural protegida. Durante los meses de mayor visitación julio y agosto, periodo vacacional fuerte y es la etapa más alta al año, por lo que se consideró prioritario elaborar el Estudio de Límite de Cambio Aceptable del Parque Nacional Bahía de Loreto específico para diferentes actividades turísticas.</p> <p>Para determinar la capacidad de carga turística se utilizó la metodología usada por Cifuentes en 1999 y con esto se obtuvo la capacidad de carga física (CCF), la capacidad de carga real (CCR) y la capacidad de carga efectiva (CCE). Esta metodología permitió conocer con claridad en metros cuadrados aproximados, la superficie de cada una de las playas, sitios de buceo, senderos establecidos en el Parque Nacional, lo que ayudó a determinar cuál será el espacio que un turista debe de ocupar para lograr una satisfacción total al visitar algún sitio de los antes indicados. Además, se pudo determinar el número de grupos en cada playa y el número de integrantes por grupo; senderos y sitios de buceo. Cabe señalar que el Estudio de Límite de Cambio Aceptable del Parque Nacional bahía de Loreto también se refiere a 4 playas que no se incluyen en el Programa de Manejo, lo anterior se debe a que se encuentran fuera del polígono del Área Natural Protegida, pero sobre las cuales la CONANP hace trabajo operativo, pues son sitios de arribo de tortugas. Las playas ubicadas fuera del polígono son: Ensenada Blanca costa, Ligüí, Juncalito y Vista al Mar.</p>
Regla 49	Obligaciones	<p>El canal localizado entre isla Danzante e isla del Carmen es un área que constituye un hábitat o zona crítica en donde se tiene presencia importante de ballenas, y que es empleada como zona de descanso, desplazamiento, alimentación, crianza, entre otros. Por la ubicación de la marina ubicada en Puerto Escondido, la navegación de cruceros naturalistas de gran calado, y principalmente megacruceros por esta zona, constituye una amenaza para el desarrollo adecuado de los procesos biológicos de las ballenas durante los meses invernales, especialmente por la presencia de crías. Por lo que resulta necesaria la prohibición del tránsito de este tipo de vehículos.</p>
Reglas 58 y 59	Restricciones	<p>La subzonificación se elaboró de manera detallada considerando las áreas que requieren un determinado manejo con base en las opiniones y propuestas de los usuarios del área natural protegida, sobre los usos del territorio y el conocimiento de los principales elementos de protección, conservación y aprovechamiento sustentable.</p> <p>Las subzonas se agruparon de acuerdo a su semejanza considerando los propósitos de conservación, la naturaleza y las características de cada ecosistema, la vocación de cada zona en función de sus recursos naturales, los usos actuales, el uso potencial del suelo, la experiencia de los usuarios, técnicos e investigadores de la zona, así como el grado de conservación de los ecosistemas, así como de la presencia de asentamientos humanos, atractivos turísticos y aprovechamientos agrícolas, ganaderos y forestales principalmente, la presencia de unidades de paisaje, zonas frágiles, áreas erosionadas o perturbadas, la distribución de especies previstas en la NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestre-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión,</p>



2

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		<p>exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo, el uso tradicional de los recursos naturales, la hidrología, topografía y las vías de acceso.</p> <p>Cabe resaltar que la delimitación territorial de las actividades al interior de las subzonas dentro del área natural protegida que se derivan de esta regla administrativa, constituyen un esquema dinámico e integral que permitirá, para las diferentes subzonas, el orientar los aprovechamientos que ahí se lleven a cabo y que contribuyan al desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para la protección y mantenimiento a largo plazo de los sistemas dinámicos que ejercen funciones de soporte biológico en los ecosistemas presentes en el ANP.</p>
Regla 62	Obligaciones	<p>Esta disposición se constituye como una medida administrativa que busca dar respuesta oportuna, adecuada y coordinada a una situación de amenaza causada por fenómenos de origen natural o humano que generen un daño potencial sobre los ecosistemas y la diversidad biológica del Área de Protección de Recursos Naturales, través de la implementación de protocolos preventivos o de emergencia respecto al control de residuos, seguridad de embarcaciones y protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre, entre otros.</p>
Subzona de Preservación Terrestre Los Islotes e Isla Catalana (PreTI)	Actividad no permitida: Turismo	<p>El turismo en esta subzona está prohibido. Esto se debe a que es una subzona que ha sufrido nula o mínima alteración del hábitat y tiene altos valores ecológicos por su biodiversidad, presencia de especies endémicas, y tiene un aporte significativo a otros ecosistemas por su elevada productividad y porque los islotes que la componen son áreas de relevancia como reservorio genético y aporte de propágulos. La prohibición tiene la finalidad de mantener las condiciones de los ecosistemas del Parque Nacional en su estado natural, así como la continuidad de sus procesos ecológicos y el germoplasma que en ellos se encuentra. Esta subzona se divide en varios polígonos que por su reducido tamaño son zonas muy vulnerables a las perturbaciones humanas.</p> <p>La Subzona de Preservación Terrestre los Islotes e Isla Catalana (PreTI) tiene una superficie de 3,957.60 hectáreas, y abarca 10 polígonos, que han sido descritos en el Programa de Manejo, y tiene como finalidad la protección de superficies en buen estado de conservación con 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 términos de la fracción II, inciso a) del artículo 47 de la LGEPA. Permitir actividades de turismo, aún las de bajo impacto implica el riesgo de afectar a especies en alguna categoría de riesgo o endémicas, así como su hábitat, asimismo, son sitios con características rocosas de difícil acceso a los turistas. De igual forma se incrementaría el riesgo de la introducción de especies exóticas con los impactos negativos como: Extinción, de poblaciones y especies nativas, degradación de los ambientes acuáticos y terrestres, particularmente los insulares, alteración de los procesos y funciones ecológicas y la modificación de los ciclos biogeoquímicos, entre otros. Como ya se mencionó, es una acción regulatoria que establece una</p>



Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
		prohibición, y es un costo no cuantificable, debido a que por las características fisiográficas de la subzona actualmente no se realizan actividades turísticas en ella. Cabe mencionar que la superficie de la subzona representa el 2% del Parque Nacional, y en el resto del ANP se puede realizar la actividad.
Subzona de Preservación Marina y Humedales (PreMH)	Actividad no permitida: Turismo	<p>En esta subzona el turismo está restringido, ya que se precisa como una actividad no permitida, sin embargo se permiten las actividades productivas de bajo impacto ambiental, y con base a las definiciones de la regla 3, algunas actividades turísticas se pueden realizar, como el esnorquel y los recorridos en embarcaciones.</p> <p>Se restringió el turismo en esta subzona porque no presenta condiciones adecuadas al turismo, debido a sus características fisiográficas como playas y fondos rocosos, así como zonas no aptas para desembarco que pueden ocasionar encallamiento de los barcos y representan un riesgo para la integridad física tanto de los turistas, como de los prestadores de servicios turísticos. Debido a las fuertes corrientes marinas, que son un peligro para las actividades acuáticas, es que no realiza actualmente en esta subzona el turismo. Cabe mencionar que esta subzona representa el 3% de la totalidad del ANP y se trata de un costo no cuantificable, ya que no se cuenta con información de que actualmente se realice turismo en esta subzona.</p>
Subzona de Preservación Marina y Humedales (PreMH)	Actividad no permitida: Pesca	<p>En esta subzona la pesca se encuentra prohibida y es una acción regulatoria para los particulares. Dadas las características del Área Natural Protegida, la pesca es una actividad que se lleva a cabo en la zona marina, y en el presente anteproyecto se prohíbe la pesca en la Subzona de Preservación Marina y Humedales, la cual comprende diferentes ecosistemas marinos como arrecifes rocosos y humedales (esteros y manglares). Estos ambientes son importantes por constituir áreas de agregación de especies (de importancia comercial y ecológica), zonas de reproducción, reservorio, crianza y dispersión genética, es decir, se trata de sitios donde existen los ambientes idóneos para que las especies se reproduzcan, se alojen, se asegure el intercambio de genes y flujos genéticos entre especies para su mejoramiento, así como su dispersión y colonización de nuevos sitios, una vez alcanzada su madurez a otras áreas donde son aprovechadas, además de aportar nutrientes a otros ecosistemas. Con la prohibición de la pesca en esta subzona, se busca asegurar la continuidad de procesos ecológicos y biológicos que generen o faciliten la recuperación de especies de importancia comercial y ecológica. Cabe mencionar que esta subzona representa el 3% de la totalidad del ANP y se trata de un costo no cuantificable, ya que las especies que se reproducirán y crecerán en esos ecosistemas posteriormente pueden ser capturadas por los pescadores, además la pesca ya se encontraba restringida en el Programa de Manejo vigente, por lo que al modificarse la subzonificación se precisó y reafirmó la prohibición de la pesca en el área que comprende esta subzona.</p>
Subzona de Uso Tradicional Marina I (UTM I) Subzona de	Pesca permitida con restricciones	En estas tres subzonas se establecen restricciones a la pesca, y son acciones regulatorias para los particulares. Estas tres subzonas corresponden al 9.5% de la totalidad del ANP y las restricciones que se observan en el anteproyecto del Programa de Manejo en comento, se



2

Referencia en el anteproyecto	Tipo de acción regulatoria	Justificación otorgada
Uso Tradicional Marina II (UTM – II) Subzona de Uso Tradicional Marina III (UTM – III)		<p>basan en legislación vigente, tal el caso de la Norma Oficial Mexicana "NOM-017-PESC-1994, Para regular las actividades de pesca deportivo recreativa en las aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos", y en la Norma Oficial Mexicana "NOM-064-SAG/PESC/SEMARNAT-2013, Sobre sistemas, métodos y técnicas de captura prohibidos en la pesca en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos"; por lo que esta regulación no presenta costos cuantificables debido a que la pesca ya se encontraba restringida en el Programa de Manejo vigente, por lo que al modificarse la subzonificación se precisó y reafirmó la restricción de la pesca en el área que comprenden estas subzonas con base en la normatividad vigente.</p> <p>Cabe señalar que el sector pesquero participó activamente en el proceso de modificación del Programa de Manejo, manifestando en diversas ocasiones la necesidad determinar ciertos lugares de recuperación de las especies marinas, para que de esa manera se garantice la buena reproducción y crecimiento de las especies para posteriormente vivir de la extracción de estas.</p>

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.

Bajo tales argumentos, esta Comisión reitera 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

Respecto al presente apartado, tal y como se señaló en el Dictamen Final, conforme a la información contenida en el documento 20190131180642 46477 Anexo8 Pregunta9 CostosBeneficios PNB Loreto.pdf, anexo al AIR correspondiente, esa Secretaría realizó un desglose de los costos por realizar las obligaciones contenidas en el anteproyecto, tal y como se describe a continuación:

Cuadro 3. Costos cuantificables identificados por la SEMARNAT.

Regla	Concepto.	Costo anual (pesos)
23 y 43	Regulación al uso de drones en el Parque Nacional.	\$204,394
35	Realizar reservaciones para actividades de campismo.	\$79,365.12
40	Implementar una capacidad de carga para la visitas las playas.	\$148,800
41	Implementar una capacidad de carga para el senderismo.	\$68,200
42	Implementar una capacidad de carga para los sitios de buceo	\$198,400
Costos totales de la regulación		\$699,159.12

Fuente: Elaboración propia con información del AIR correspondiente.



Conforme a la información anterior, este órgano desconcentrado observa que, derivado del cumplimiento del anteproyecto regulatorio, el costo de su implementación, **asciende a los \$699,159.12 pesos anuales.**

Aunado a lo anterior, esa Secretaría identificó que el anteproyecto en comento implica costos no cuantificables los cuales describió de la siguiente manera:

Cuadro 4. Costos no cuantificables identificados por la SEMARNAT

Regla	Particulares a los que impacta la regulación	Evaluación cualitativa
4	Usuarios del Parque Nacional Bahía de Loreto.	El costo de cumplimiento de esta disposición no representa una erogación monetaria para los particulares, sin embargo, si se presencia alguna irregularidad, ilícito u contingencia, los particulares están obligados a cooperar con las autoridades que soliciten su apoyo, ya sea informando de las irregularidades que se presenten o siguiendo las indicaciones que les den. Esta disposición podría ocasionarles alguna incomodidad o molestia que no es posible cuantificar, pero sí genera un costo para los particulares.
5	Visitantes y prestadores de servicios turísticos.	El costo de implementación de esta regla se basa en que los visitantes al Parque Nacional Bahía de Loreto, en caso de que se los solicite el personal de la CONANP, deberán informar la descripción de las actividades que van a realizar, su tiempo de estancia, el lugar a visitar y su origen. Es un costo no cuantificable porque es algo que la Dirección del área natural protegida puede o no solicitar, y aplica sólo a los visitantes ya que los prestadores de servicios turísticos ya se encuentran obligados a presentar dicha información para recibir su autorización para prestar servicios; además la solicitud de esa información duraría unos minutos y se tomaría en la entrada al área natural protegida. El costo de cumplimiento de esta disposición no representa una erogación monetaria para los particulares, sin embargo, ésta disposición podría ocasionarles alguna incomodidad o molestia que no es posible cuantificar.
16	Investigadores científicos que requieran instalar campamentos temporales para realizar sus investigaciones.	En el periodo 2013-2016 se instalaron 4 campamentos de investigación científica en el Parque Nacional Bahía de Loreto. La regla no prohíbe la instalación de campamentos científicos en la zona terrestre del área natural protegida, pero sí restringe su instalación a los puntos señalados por la Dirección del Parque Nacional Bahía de Loreto. Cabe señalar que en el Programa de Manejo vigente se precisa que su instalación debe apegarse a las características que tienen los campamentos turísticos; así mismo, con base en el artículo 47 bis de la LGEEPA en las subzonas de preservación se permite 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; por lo que la prohibición a la instalación de campamentos se deriva de esta restricción en la Ley, y no genera un costo derivado de la implementación de esta regla. Sin embargo, la consulta de las tablas de actividades que se proponen para la modificación del Programa de Manejo vigente que tienen que hacer los investigadores genera costo que no se puede cuantificar, debido a que

2

Regla	Particulares a los que impacta la regulación	Evaluación cualitativa
22	Investigadores que pretenden realizar investigación científica de ballenas tomando muestras.	<p>estos deben consultar las reglas administrativas y subzonificación para solicitar sus autorizaciones de investigación.</p> <p>Fuera del área natural protegida cada año se llevan a cabo dos investigaciones enfocadas a ballenas y cetáceos, las cuales requieren la toma de muestras dentro del Parque Nacional Bahía de Loreto no se realiza desde 2012, dado que los prestadores de servicios autorizados para llevar a cabo el aprovechamiento no extractivo lo solicitaron y se les ha comunicado tanto a los investigadores, como a la Dirección General de Vida Silvestre. Los investigadores han respetado los acuerdos que se tomaron desde la propuesta de la regla en la reforma al Programa de Manejo. Los investigadores han dejado de utilizar éstos métodos para los análisis genéticos, lo que han realizado los últimos dos años, es el uso de drones para la toma de muestra de las respiraciones de las ballenas, que son tomadas en cajas Petri, y el costo de usar drones para la investigación científica que cumplan con las disposiciones de la propuesta de modificación se encuentra en el costo cuantificable 1, en este documento.</p> <p>Resulta pertinente limitar como parte de la investigación científica dentro del Parque Nacional Bahía de Loreto la toma de muestras de tejido de ballenas, toda vez que tal actividad se realiza a través de flechas, dardos o arpones, provocando la persecución de los individuos de esta especie, alterando el comportamiento de la misma y generando conflicto con las actividades de turismo de bajo impacto ambiental, enfocadas en la observación de ballenas.</p> <p>La prohibición de la actividad dentro del Parque Nacional Bahía de Loreto es un costo no cuantificable para los investigadores que desean tomar muestras de ballenas, porque las muestras las pueden tomar al exterior del área natural protegida. La planeación de la toma de muestras es parte del trámite que realizan ante la Dirección General de Vida Silvestre, como se viene haciendo actualmente, y debido a los acuerdos vigentes esta autorización no se les otorga para realizarla en la poligonal del área natural protegida. Actualmente no se realizan y los investigadores han aceptado el no realizar este tipo de muestreo genético en el ANP.</p>
25	Prestadores de servicios turísticos y visitantes que observan ballenas en el Parque Nacional Bahía de Loreto.	<p>Se trata de un costo no cuantificable debido a que los cuatro incisos que componen a la regla sólo el inciso C no se desprende de la emisión de este instrumento regulatorio. El inciso C señala que "No se permitirá el uso de dispositivos que molesten o lastimen a las ballenas o mamíferos marinos o a la fauna del Parque Nacional Bahía de Loreto, sea químico, acústico o eléctrico, el uso de éstos se encuentra restringido a los operadores autorizados, quienes sólo podrán utilizarlos en casos de emergencia,(...)". Por lo que la restricción a usar este tipo de dispositivos no es cuantificable, porque son equipos que no portan los particulares en las áreas naturales protegidas, sin embargo las embarcaciones pueden tener sonares a bordo, pero el uso de estos puede afectar el comportamiento de ballenas; esos dispositivos, en caso de emergencia sí podrían usarse, aunque el numeral 4.7 de la NOM-131-SEMARNAT-</p>



Regla	Particulares a los que impacta la regulación	Evaluación cualitativa
		<p>2010, que establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat; señala que "para la actividad de observación de ballena, no se permite la utilización de equipos de sonar ni ecosonda para su localización", por lo que de contar con este tipo de dispositivos, los particulares podrían hacer uso de ellos sólo en caso de emergencia, por ejemplo para evitar que volteen o impacten las embarcaciones durante la observación, casos que son sumamente remotos. Con base en lo anterior se considera que no es cuantificable el costo de la implementación de esta regla.</p>
38	<p>Visitantes del Parque Nacional Bahía de Loreto.</p>	<p>De las cinco fracciones que componen la regla sólo las fracciones I "No dejar materiales que impliquen riesgo de incendios en las islas e islotes del Parque Nacional"; y IV "El embarque y desembarque deberá efectuarse exclusivamente en los sitios previstos en el apartado de subzonificación del presente instrumento" son acciones regulatorias que se desprenden de la emisión de la modificación del Programa de Manejo 6 y no son cuantificables debido a que si los particulares dejan algún material que pueda ocasionar incendios sería por descuido y aun así serían acreedores a un sanción, sin embargo si actuaran de forma deliberada se estaría ante un ilícito de mayo índole, por lo que es una regla que puede causar molestia a los particulares pero es necesaria para evitar impactos en el área natural protegida. La fracción IV se implementó desde el Programa de Manejo vigente, ya que desde ahí se precisaron los sitios en donde era permitido, sin embargo se asienta en este Programa de Manejo debido a que los nombres de las subzonas cambiaron, por lo que el familiarizarse con las nuevas denominaciones (aunque los sitios para desembarco sean los mismos) implica un costo para los particulares, pero que no es posible cuantificar.</p>
49	<p>Particulares con barcos mayores a los 100 metros de eslora y/o mayor a 8 metros de calado.</p>	<p>El canal de navegación conocido como canal de ballenas, comprende una superficie de 2,204.14 ha. Es una zona importante de surgencias, que favorecen la acumulación de elevadas concentraciones de zooplancton, destacando la presencia de krill y por consiguiente es un sitio importante para las ballenas filtradoras, como la azul y de aleta, tanto de individuos adultos así como madres con crías. A partir del 2013, las embarcaciones mayores a los 100 metros de eslora que corresponden a megacruceros no transitan por este canal. Las embarcaciones que hacen uso de este canal son embarcaciones menores tipo kayak, las cuales durante la temporada de invierno utilizan frecuentemente esta zona para tránsito entre las islas Danzante y Del Carmen; pangas, yates, veleros, que realizan actividades de pesca deportiva, pesca comercial, paseo a las islas y observación de ballenas; así como cruceros naturalistas que van de 50 a 60 metros de eslora, que realizan visitas a las islas y actividades de observación de flora y fauna.</p> <p>Cabe señalar que las rutas de navegación son establecidas por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y que actualmente no se permite el tránsito de megacruceros por lo que el costo derivado de la implementación de esta regla en el Programa de Manejo es para fines administrativos, sin embargo, si alguna de las embarcaciones mayores a los 100 metros de eslora y/o mayor a 8 metros de calado pide transitar por esta zona se le informará que no está en posibilidades de hacerlo</p>



Regla	Particulares a los que impacta la regulación	Evaluación cualitativa
58 y 59	<p>Habitantes, usuarios y prestadores de servicios turísticos que llevan a cabo actividades que impliquen algún tipo de aprovechamiento de los recursos naturales al interior de las subzonas del área natural protegida</p>	<p>debido a las restricciones vigentes, lo cual puede causar molestias a los particulares que no es posible cuantificar.</p> <p>Resulta necesario, con fines de mantener y mejorar las condiciones de los ecosistemas, así como procurar la continuidad de los procesos ecológicos en el Parque Nacional Bahía de Loreto, que en el anteproyecto regulatorio materia de esta descripción, se establezcan los polígonos específicos para cada subzona, delimitando territorialmente los sitios en los que pueden realizarse o no, determinadas actividades con base a la categoría asignada y a lo previsto en el Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.</p> <p>Dentro de cada una de estas subzonas se establecen las actividades permitidas y no permitidas, como instrumentos de manejo técnicamente determinados que permitirán orientar los usos y aprovechamientos dentro del área natural protegida de forma que los valores ambientales de ecosistemas característicos del Parque Nacional Bahía de Loreto, persistan en el futuro.</p> <p>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.</p> <p>Es importante recalcar que el establecimiento de las subzonas específicas y sus correspondientes actividades permitidas y no permitidas, fueron previamente consensuadas y aceptadas por los grupos interesados, y que siempre se respetaron los usos tradicionales y costumbres locales sobre el aprovechamiento histórico de los recursos y las actividades económicas que se llevan a cabo dentro del Área Natural Protegida. Los impactos a las actividades turísticas y a la pesca se analizó en el anexo denominado "Anexo6 Pregunta6 Acciones Regulatorias PNB Loreto" y se reconoce como un costo para los particulares derivado de la subzonificación pero no cuantificable.</p>
62	<p>Usuarios y visitantes del Parque Nacional</p>	<p>La implementación de esta regla se trata de una acción regulatoria que no es cuantificable debido a que ante la presencia de algún ilícito los particulares están obligados a informar a las autoridades, obligación que en principio es un acto de ciudadanía, sin embargo al tratarse de un destino turístico los particulares nacionales y extranjeros están obligados a reportarlo, acción que puede ocasionarles alguna molestia o pérdida de tiempo al alejarlos de sus actividades principales.</p>

3. Beneficios

En contraparte, tal y como se señaló en el Dictamen Final, 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 se podrán preservar los atributos del Parque Nacional, por lo que se podrá continuar realizando diversas actividades desarrolladas en ese lugar, tales como observación de ballenas, buceo, pesca deportiva, recorridos en Kayak y pesca comercial.

Al respecto, esa Secretaría realizó una cuantificación de tales beneficios, considerando que "un 15% de dichos beneficios serán los ingresos que los particulares no perderán con la entrada en vigor de la modificación al Programa de Manejo del Parque Nacional Bahía de Loreto", tal y como se detalla a continuación:

Cuadro 5. Beneficios cuantificables.

Concepto	Ingresos actuales	Beneficio anual 15% (pesos)
Ingresos por observación de ballenas	\$1,166,400	\$174,960
Ingresos por actividades de buceo	\$7,551,000	\$1,132,650
Ingresos por recorridos en kayak	\$2,400,000	\$360,000
Ingresos por pesca deportiva	\$15,975,000	\$2,396,250
Ingresos por pesca comercial	\$28,800,000	\$4,320,000
	Total	\$8,383,860

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 \$8,383,860 pesos anuales.**

Aunado a lo antes mencionado, se observó 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.

A la luz de lo expuesto con antelación, este órgano desconcentrado reitera que, ***toda vez que los costos derivados del anteproyecto serán de aproximadamente \$699,159.12 pesos anuales, mientras que los beneficios podrían ascender a \$8,383,860 pesos anuales, los beneficios son superiores a los costos de cumplimiento que se generarán con la emisión de la propuesta regulatoria.***

En consecuencia y conforme a la información presentada por la SEMARNAT, se reitera 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 24 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.

Finalmente, no se omite señalar que las modificaciones contenidas en la última versión del anteproyecto, consisten en la eliminación de una actividad no permitida que se encontraba repetida en la subzona de Uso Tradicional Marina III (UTM-III), referente a los recorridos en vehículos motorizados, tipo jet ski o motos acuáticas, así como en la actualización del nombre de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, ya que antes se denominaba Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

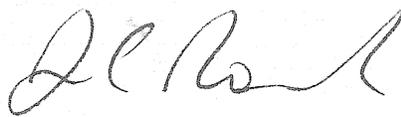
En este sentido, la CONAMER reitera las consideraciones señaladas en el Dictamen con número de oficio CONAMER/19/0617 del 20 de febrero de 2019, por lo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la LGMR, se emite el presente **Dictamen Final**, por lo cual, la SEMARNAT puede continuar con las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el DOF en cumplimiento al artículo 76 de esa Ley.

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

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.

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

⁹ Publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.



2019

EMISIÓN 2019