



Transformación Digital

Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones



CONAMER

COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. CONAMER/25/1256

ACUSE

Asunto: Se emite Dictamen Final respecto de la Propuesta Regulatoria denominada **"ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA ZONA DE REFUGIO PESQUERO PARCIAL TEMPORAL EN AGUAS MARINAS DE JURISDICCIÓN FEDERAL EN EL ÁREA QUE SE UBICA FRENTE AL MUNICIPIO DE CELESTÚN, EN EL ESTADO DE YUCATÁN."**



Expediente: 12/0022/020425

Ciudad de México, a 8 de abril de 2025

C. ROSA CHÁVEZ AGUILAR
TITULAR DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS, DERECHOS HUMANOS Y NORMALIZACIÓN
Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural
P R E S E N T E

Me refiero a la Propuesta Regulatoria denominada: **"ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA ZONA DE REFUGIO PESQUERO PARCIAL TEMPORAL EN AGUAS MARINAS DE JURISDICCIÓN FEDERAL EN EL ÁREA QUE SE UBICA FRENTE AL MUNICIPIO DE CELESTÚN, EN EL ESTADO DE YUCATÁN."**, así como a su formulario del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) de actualización periódica, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y recibidos en la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, órgano administrativo desconcentrado de la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones (ATDT), el día 2 de abril de 2025, a través del portal informático de esta Comisión¹.

Sobre el particular se le comunica que, derivado del procedimiento de mejora regulatoria, la Propuesta Regulatoria remitida corresponde a un acto administrativo de carácter general que, por su propia naturaleza, debe emitirse o actualizarse de manera periódica. Esto se debe a que el Acuerdo busca dar continuidad a una medida de manejo quinquenal para la conservación de recursos pesqueros.

Al respecto, es importante mencionar que, con la emisión del Acuerdo propuesto, la SADER da cumplimiento a la NOM-049-SAG/PESC-2014, que determina el procedimiento para establecer zonas de refugio para los recursos pesqueros en aguas de jurisdicción federal de los Estados Unidos Mexicanos², la cual establece el procedimiento para la creación de zonas de refugio pesquero en aguas de jurisdicción federal, clasificándolas en cuatro categorías según su nivel de restricción.

Asimismo, la SADER señala que el 2 de octubre de 2019, se publicó en el DOF el Acuerdo que estableció una Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal en Celestún, Yucatán, con una extensión de 34,200 hectáreas y una

¹ Disponible en la liga: <http://cofemersimr.gob.mx/>

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de abril de 2014.



2025
Año de
La Mujer
Indígena



vigencia de 5 años, restringiendo varias actividades pesqueras, salvo ciertas excepciones bajo métodos específicos. Posteriormente, el 3 de octubre de 2024, este plazo venció sin posibilidad de extensión por razones administrativas. Sin embargo, la Federación de Cooperativas Pesqueras de Celestún y su Comité solicitaron³ su restablecimiento por 5 años más, bajo las mismas condiciones. La zona alberga alrededor de 1,787 pescadores y 583 embarcaciones, enfocadas en la captura de mero rojo, pulpo rojo y langosta del Caribe.

Por lo antes señalado, se observa que, dado que el anteproyecto en comento se actualizará de manera periódica, no le resulta aplicable lo previsto en el artículo 78 de la *Ley General de Mejora Regulatoria* ⁴(LGMR) en lo que respecta al requerimiento de simplificación regulatoria.

En este sentido, la Propuesta Regulatoria y su AIR quedan sujetos al procedimiento de mejora regulatoria previsto en el Capítulo III del Título Tercero de la LGMR, por lo que con fundamento en lo dispuesto por los artículos 23, 25, fracción II; 26, 27, fracción XI; 68, 69, 70, fracción 1, 71, primer párrafo y 75 de dicho ordenamiento, este órgano administrativo desconcentrado, tiene a bien emitir el siguiente:

DICTAMEN FINAL

I. Consideraciones Generales.

Con la finalidad de brindar el contexto que derivó en el tema de la Propuesta Regulatoria, la SADER argumentó la importancia de su emisión con diversos razonamientos en los considerandos de esta, los cuales se tienen aquí por reproducidos literalmente en obvio de repeticiones como si a la letra se insertaran. A partir de estos planteamientos, se considera adecuada la emisión de la Regulación toda vez la SADER, a través de la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), a la cual le corresponde administrar y regular el uso, así como promover el aprovechamiento sustentable de los recursos pesqueros, así como regular las zonas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran.

Por su parte la NOM-049-SAG/PESC-2014, p establece el procedimiento para designar zonas de refugio pesquero y define cuatro categorías con distintos niveles de restricción.

En 2019, se estableció la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal de Celestún por 5 años, con restricciones a la pesca y métodos específicos permitidos, atendiendo los preceptos establecidos en la NOM-049-SAG/PESC-2014. Sin embargo, su vigencia concluyó en octubre de 2024 sin una extensión inmediata debido a trámites administrativos. No obstante, la Federación de Cooperativas Pesqueras de Celestún solicitó la renovación de la zona de refugio por otros 5 años, argumentando su importancia para la recuperación de especies comerciales y ecológicas. Con 1,787 trabajadores y 583 embarcaciones menores, el sector pesquero local depende de estas especies reguladas por la *Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables* (LGPAS).

³ La solicitud y muestras de apoyo se adjuntan como Anexos del formulario del AIR como archivos denominados: 20250329224827_58381_Carta_Solicitud_ZRPCELESTUN y 20250329224912_58381_CEDEPESCA Carta de apoyo ZRP Celestun. 20250329224954_58381_EDF Carta de apoyo ZRP Celestun.

⁴ Publicado en el DOF el 18 de mayo de 2018, modificada por última vez el 20 de mayo de 2021.





En este sentido, la SADER argumenta que la RJL/IMIPAS/DIPA/478/2024, de fecha 9 de octubre de 2024, emitida por el Instituto Mexicano de Investigación en Pesca y Acuicultura Sustentables (IMIPAS) respalda la renovación de la zona para impulsar acciones como el repoblamiento de especies y la investigación sobre su manejo sustentable.

En consecuencia, desde el punto de vista de la mejora regulatoria, se coincide con SADER, respecto a considerar viable y de interés público restablece la Zona de Refugio Pesquero de Celestún por 5 años más, con base en criterios técnicos y ambientales.

II. *Objetivos regulatorios y problemática.*

De acuerdo con la información contenida en el AIR, el objetivo de la Propuesta Regulatoria busca oficializar la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal en aguas marinas federales frente a Celestún, Yucatán, por un nuevo periodo de 5 años (2025-2030), manteniendo su extensión de 324 km². Esto permitirá continuar con los beneficios en conservación y aprovechamiento sustentable de especies de interés económico y ecológico. La solicitud fue realizada por la Federación de Cooperativas Pesqueras de Celestún y el Comité de Manejo de la Zona de Refugio, con respaldo de la opinión técnica positiva del IMIPAS.

De acuerdo con SADER, la Propuesta Regulatoria se retrasó por cambios administrativos, pues debió presentarse en octubre de 2024. No obstante, los muestreos de seguimiento demostraron resultados positivos en la recuperación de especies clave como mero rojo, pulpo rojo y langosta del Caribe, así como en la biodiversidad general.

Bajo esta perspectiva, este órgano administrativo desconcentrado estima justificados el objetivo y la situación que da origen a la regulación propuesta, por lo que considera conveniente la emisión y formalización de la Propuesta Regulatoria, a fin de que, mediante su implementación se oficialice la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal. La renovación hasta 2030 permitirá consolidar estos avances, asegurando el incremento de la biomasa y el tamaño de los organismos, sin modificar las dimensiones, regulaciones ni tipo de refugio pesquero.

III. *Alternativas a la regulación.*

Con la finalidad de responder el numeral 4 del formulario del AIR, la SADER presentó la siguiente información:

Alternativas*1: No emitir regulación alguna

Descripción de las alternativas y estimación de los costos y beneficios*1: *“Una opción podría ser el aplicar un esquema voluntario para establecer redes de zonas de refugio totales temporales mediante un esquema de adopción de medidas concertadas o consensuadas entre diferentes cooperativas sin dar aviso a las autoridades; sin embargo, existe la posibilidad de que no todos los interesados y participantes en la actividad respeten éste tipo de acuerdos, debido precisamente al carácter voluntario*





Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. CONAMER/25/1256

de los mismos, por lo que la autoridad pesquera no cuenta con el sustento legal para obligar a su cumplimiento, lo que limita su intervención en actividades de Inspección y vigilancia y su facultad para sancionar el no cumplimiento de las medidas tomadas. El esquema voluntario implica costos variables de aplicación que absorben los productores, debiendo destinarse recursos principalmente para los gastos de operación de las brigadas de vigilancia y muestreo (combustible, alimentos y otros insumos varios), lo que redundará en un escaso beneficio de la medida."

Alternativas#2: Esquemas voluntarios

Descripción de las alternativas y estimación de los costos y beneficios#2: *"No se considera viable implementar como medida de manejo el otorgamiento de incentivos económicos en las zonas de refugio pesquero, debido a que si se otorgaran este tipo de incentivos directos a los pescadores, a efecto de que no capturen organismos en las zonas, sería factible que se sobrevaluara el recurso económico requerido por parte de los permisionarios y concesionarios de estas pesquerías y derivado de ello existiera una alta demanda de recursos, por lo que al no contar con la correspondiente asignación presupuestal para atenderlo, al no recibir más apoyos, los pescadores simplemente volverían a capturar organismos en las zonas de refugio, limitando seriamente la eficacia de la medida y a costo muy elevado para la autoridad.."(sic)*

Alternativas#3: Incentivos económicos

Descripción de las alternativas y estimación de los costos y beneficios#3: *"Esta medida no serviría para resolver la problemática inherente al establecimiento de las ZRP, ya que al no existir o mantenerse regulación alguna que proteja estas especies o los sitios de anidación y alimentación, las pesquerías de estas especies podrían seguirse realizándose de forma normal y esto no permitiría asegurar la reproducción y el reclutamiento a futuro, lo que podría llevar a la pérdida total de la biomasa reproductora, causando un problema ecológico en la zona y económico-social para las comunidades que pesca en las zonas aledañas.."(sic)*

En virtud de lo anterior, esta Comisión considera que la SADER atendió la solicitud de la sección del formulario del AIR, indicando las ventajas y desventajas de las opciones planteadas en comparación con la emisión de la propuesta regulatoria. De acuerdo con los argumentos expuestos por esa Secretaría, dicha propuesta representa la mejor opción para alcanzar los objetivos previstos, ya que Acuerdo extiende hasta 2030 la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal en aguas federales de Celestún, Yucatán, debido a sus buenos resultados en el crecimiento, reproducción y abundancia de especies, beneficiando la pesca local. Por lo cual se tiene por atendido el presente apartado.

IV. Impacto de la regulación.

A. De los costos.

Para la atención del presente apartado la SADER argumentó que la Propuesta Regulatoria tiene afectaciones a los permisionarios y concesionarios pesqueros que operan en la zona marina adyacente al municipio de Celestún, así mismo señaló lo siguiente respecto a los costos y beneficios:





Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. CONAMER/25/1256

- **Costos#1:** No existe una modificación de los costos, ya que el Acuerdo mantiene la misma extensión, tipo y lineamientos de la zona de refugio parcial temporal previa, sin modificación alguna, por un periodo de 5 años adicionales, lo anterior a petición expresa de los interesados, que no desean que se pierda la protección legal en la zona de refugio pesquero considerando los buenos resultados obtenidos previamente por lo que decidieron mantener la zona.
- **Beneficios#1:** Los beneficios esperados de igual manera seguirán siendo los mismos estimados previamente y se espera que con el tiempo sean mayores, considerando que los primeros resultados fueron alentadores con incrementos de talla y biomasa, por lo que al no ampliarse el tamaño de la zona de refugio pesquero parcial temporal, ni cambiarse sus restricciones de pesca se espera que los reportes continúen siendo positivos para la biomasa de diversas especies de peces e invertebrados.

Al respecto, se observa que la CONAMER, mediante oficio CONAMER/19/5022 emitió el Dictamen Final al Acuerdo por el que se establece una zona de refugio pesquero parcial temporal en aguas marinas de jurisdicción federal en el área que se ubica frente al municipio de Celestún, en el Estado de Yucatán, el 28 de agosto de 2019. Mismo que señala costos anuales del orden de 136,800 pesos, asociados a la operación de la zona. En este sentido y toda vez que la renovación de la vigencia de la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal, mantiene la misma extensión, tipo y lineamientos, se consideran los mismos costos del Dictamen Final emitido en 2019, a saber:

Superficie total de la zona	4,500 hectáreas
Superficie de la zona de refugio	324 hectáreas
Costo promedio anual de la zona de refugio (%) ^{a)}	7.2%
Ganancias promedio anuales por la pesca en el total de la zona (\$)	\$1,900,000 pesos
Costo promedio anual del total de la zona de refugio (\$) ^{b)}	\$136,800 pesos

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información proporcionada por la SADER y retomada en el Dictamen Final emitido por CONAMER mediante el oficio CONAMER/19/5022.

- Porcentaje de la zona que contempla el Refugio Pesquero Parcial Temporal en Celestún.
- El cálculo efectuado en el cuadro precedente considera la multiplicación del costo promedio anual de la zona de refugio en términos de porcentaje (7.2%) por las ganancias promedio anuales totales, reportadas por la captura de langosta y especies de peces de escama marina en la zona total disponible para la pesca (\$1,900,000).

En contraparte, respecto a los beneficios la Dependencia estimó, en 2019 lo siguiente:

- El establecimiento y la revalidación de esta zona de refugio pesquero coadyuva al aprovechamiento sustentable de las especies pesqueras de importancia comercial por un periodo de cinco años.
- La presente medida regulatoria implica beneficios que se derraman hacia las comunidades de Celestún y poblaciones aledañas a esta zona de Yucatán que dependen directa o indirectamente de la actividad pesquera.





Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. CONAMER/25/1256

En este sentido, las estimaciones indican que, en los próximos 5 años, la biomasa total promedio podría incrementarse entre un 10 y 15%. En consecuencia, los beneficios de la presente propuesta regulatoria fueron estimados por esa Secretaría al multiplicar las ganancias promedio anuales por la actividad pesquera en toda la zona, por el porcentaje estimado de crecimiento de la biomasa de las especies:

Costo: Beneficios de la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal	
Concepto	Monto en pesos
Ganancias promedio anuales por la pesca en el total de la zona (\$)	\$1,900,000
Ganancias anuales adicionales por el establecimiento de la zona de refugio temporal (\$)	\$190,000 - \$285,000

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información proporcionada por la SADER y retomada en el Dictamen Final emitido por CONAMER mediante el oficio CONAMER/19/5022.

Dado que las ganancias anuales resultantes de la actividad pesquera son de \$1,900,000 pesos, el aumento en el nivel de biomasa previsto por la SADER deriva en beneficios que podrían ascender a \$285,000 pesos anuales.

BENEFICIOS NETOS	
Costos anuales estimados	136,800 pesos
Beneficios anuales estimados	285,000 pesos
Diferencia o beneficio neto	148,200 pesos

En atención al análisis de costos y beneficios presentado por la SADER, se concluye que la propuesta regulatoria para la renovación de la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal en aguas marinas frente al municipio de Celestún, Yucatán, no implica modificaciones sustanciales respecto al acuerdo previamente emitido en 2019, manteniéndose sin cambios la extensión, tipo y lineamientos aplicables. Esto responde a una solicitud expresa de los propios permisionarios y concesionarios pesqueros, quienes reconocen los efectos positivos derivados de la medida en periodos anteriores.

Desde una perspectiva económica, se identifican costos anuales constantes por \$136,800 pesos, derivados de los costos de operación de la zona de refugio. Por otro lado, los beneficios estimados por la medida ascienden hasta \$285,000 pesos anuales, como resultado del incremento proyectado en la biomasa de especies pesqueras, lo cual genera un beneficio neto anual aproximado de \$148,200 pesos.

Asimismo, se reconoce que la continuidad de esta regulación contribuye al aprovechamiento sustentable de recursos pesqueros con valor comercial, beneficiando tanto a las comunidades de Celestún como a las poblaciones aledañas que dependen directa o indirectamente de dicha actividad económica. En consecuencia, la propuesta regulatoria representa una medida técnicamente viable y socialmente favorable, con beneficios ambientales y económicos superiores a sus costos, lo cual justifica su permanencia por un nuevo periodo de cinco años.

V. Cumplimiento y aplicación de la propuesta.





Respecto al presente apartado, la SADER señaló que la Propuesta Regulatoria estará vigente desde la publicación del Acuerdo en el DOF y por un periodo de 5 años, los cuales serán adicionales a la publicación original en el DOF en 2019 misma que concluye en 2024.

Respecto a los esquemas de verificación y vigilancia, así como las sanciones que asegurarán el cumplimiento de la regulación, la SADER señaló que la Secretaría de Marina y la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (CONAPESCA), mediante la Dirección General de Inspección y Vigilancia, serán responsables de supervisar el cumplimiento del Acuerdo en la zona de refugio. En caso de incumplimiento, se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 132 de la Ley General de Pesca y Acuacultura Sustentables. Por lo anterior se tiene por atendida la presente sección.

VI. Evaluación de la propuesta.

Para responder el numeral 10 del formulario de AIR, que requiere que se describa la forma y los medios a través de los cuales se evaluará el logro de los objetivos de la regulación, la SADER se evaluará mediante un Programa de Seguimiento y Monitoreo validado por el IMIPAS, con la participación activa de pescadores locales, apoyados por la Federación de Cooperativas Pesqueras de Celestún y el Comité de Manejo de la Zona de Refugio Pesquero. Se realizarán muestreos biológicos sin captura, midiendo indicadores como la densidad poblacional y la talla promedio de las especies.

La evaluación de resultados se llevará a cabo al término del periodo de vigencia en 2030, complementada con los datos oficiales de producción registrados por CONAPESCA en la región de Celestún.

VII. Consulta Pública.

Respecto del numeral 11 del formulario del AIR, relativo a si la SADER consultó a las partes y/o grupos interesados para la elaboración de la regulación, indicó que se realizó una consulta intra-gubernamental. Asimismo, señaló que con base en la opinión técnica del IMIPAS, se incorporaron las opiniones de la Federación de Cooperativas Pesqueras, Acuícolas y de Servicios Turísticos de Celestún y el Comité de Manejo de la Zona de Refugio Pesquero Celestún, de mantener vigente la Zona de Refugio Pesquero Parcial Temporal en Celestún por cinco años adicionales, en aguas marinas de jurisdicción federal frente al municipio.

Asimismo, se informa que desde el día en que se recibió la Propuesta Regulatoria, esta se hizo pública a través del portal electrónico de esta Comisión, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR. A la fecha de emisión del presente Dictamen, se han recibido comentarios de particulares interesados encaminados a señalar que la Zona de Refugio Pesquero de Celestún es un modelo regional de conservación de la biodiversidad regional y de diversificación de actividades productivas para lograr su mantenimiento a largo plazo y señalar que los resultados del primer periodo son tangibles y han sido medidos y evaluados., Asimismo manifiestan que representa una valiosa oportunidad para consolidar una herramienta de manejo que no solo promueve la conservación de los recursos marinos, sino que también fortalece la participación activa de las





Transformación Digital

Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones



CONAMER

COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA



Coordinación General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

Oficio No. CONAMER/25/1256

comunidades pesqueras. Este tipo de esquemas fomenta el sentido de pertenencia y corresponsabilidad entre los actores locales, al involucrarlos directamente en la vigilancia, monitoreo y toma de decisiones lo cual puede ser consultado en la siguiente liga electrónica:

<https://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/30596>

Por todo lo expresado con antelación, se resuelve emitir el presente Dictamen Final conforme lo previsto en el artículo 75, sexto párrafo, de la LGMR, por lo que la SADER podrá continuar con las formalidades necesarias para la publicación de la Propuesta Regulatoria en el DOF, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 76, primer párrafo de la misma Ley.

Por último, y con igual relevancia, me permito hacer referencia a los oficios CONAMER/25/0889 y CONAMER/25/0957, de fecha 7 y 18 de marzo de 2025, respectivamente, mediante los cuales esta Comisión solicitó a la SADER la actualización, modificación y/o eliminación de los trámites y servicios inscritos en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios (CNARTyS)⁵ Lo anterior, con el fin de dar cumplimiento al artículo 46 de la LGMR y garantizar a los ciudadanos mayor seguridad jurídica y transparencia en la gestión de trámites y servicios. En este sentido, reitero la importancia de su pronta atención a dicha solicitud.

Cabe señalar que, esta Comisión se pronuncia sobre el formulario del AIR y la Propuesta Regulatoria, en los términos en que le fueron presentados, en cumplimiento del artículo 25 de la CPEUM y los principios y objetivos establecidos en los artículos 7 y 8 de la LGMR, con base en el procedimiento establecido en su Título Tercero, Capítulo III, denominado "Del Análisis de Impacto Regulatorio", sin prejuzgar sobre cuestiones de legalidad, competencia y demás aspectos distintos a los referidos en dichos preceptos jurídicos.

Se comunica el presente oficio con fundamento en los preceptos jurídicos previamente mencionados, así como en los Transitorios Séptimo y Décimo de la LGMR y en los artículos 9, fracción XI y 15 del Título Tercero "De la Suplencia" del Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria⁶; así como lo establecido en el artículo Primero, fracción IV, del Acuerdo por el que se delegan facultades del Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria a los servidores públicos que se indican, publicado en el DOF el 26 de julio de 2010.

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

ATENTAMENTE

C. Jesús Bernardo de Luna Ruíz
Coordinador General de Manifestaciones de Impacto Regulatorio

⁵ Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios: Liga electrónica: <https://catalogonacional.gob.mx/>

⁶ Publicado en el DOF el 28 de enero de 2019 y modificado por última vez el 09 de octubre de 2015.



2025
Año de
La Mujer Indígena