



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
— LXVI LEGISLATURA —
SOBERANÍA Y JUSTICIA SOCIAL



Resumen Ejecutivo



LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA

Resumen ejecutivo

Introducción general

El agua se ha convertido en uno de los temas de mayor preocupación a nivel mundial, y en uno de los ejes más sensibles de la agenda pública contemporánea en México. Su disponibilidad, calidad y forma de gestión atraviesan debates amplios sobre desarrollo económico, desigualdad social, ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.

Lejos de tratarse de un problema sectorial o meramente técnico, la cuestión hídrica condensa tensiones estructurales acumuladas durante décadas, en las que confluyen decisiones institucionales, modelos productivos y dinámicas demográficas que han rebasado los límites físicos y ecológicos del recurso.

En cuanto al aspecto jurídico, vale subrayar que la Ley de Aguas Nacionales de 1992 abrió un camino que desplazó la centralidad social del recurso y sustituyó el régimen de asignaciones —concebido para proteger el acceso humano al agua— por un sistema de concesiones que pronto se volvió opaco y desigual. La normativa, además, con el paso de los años demostró ser insuficiente frente a las transformaciones del país.

Aunque en 2012 se dio el reconocimiento explícito del derecho humano al agua en el artículo 4º constitucional, dicho mandato quedó incompleto, pues durante más de una década, el Congreso fue omiso en desarrollar ese derecho en la legislación secundaria y el resultado fue una paradoja jurídica: se proclamó el derecho, pero no se volvió exigible.

En este contexto, con la entrada en vigor de la Ley General de Aguas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2025, se inaugura una nueva etapa en la gestión hídrica del país. No se trata de una simple modificación ni de un ajuste técnico aislado, sino de una transformación estructural orientada a garantizar coherencia

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA

normativa, aplicación uniforme y funcionamiento efectivo de la política del agua en todo el territorio nacional bajo el reconocimiento pleno del derecho humano al agua.

El objetivo es, pues, recuperar el sentido social que la Constitución de 1917 imprimió al agua como bien público y como elemento indispensable para la vida. Desde su origen, el texto constitucional fue claro al impedir que este recurso quedara sujeto a lógicas mercantiles: las aguas nacionales pertenecen, en última instancia, a la nación, precisamente para garantizar su tutela pública y asegurar el abastecimiento humano por encima de cualquier interés económico.

Al respecto, hay que decir que el proceso legislativo de la Ley General de Aguas se construyó a partir de un diálogo amplio e inédito. Entre el 27 de enero y el 14 de febrero de 2025 se realizaron los foros “Transformando el régimen del agua en México” en las 13 regiones hidrológicas del país. A las diversas mesas de trabajo asistieron representantes de los sectores agrícola, industrial, académico, de comunidades indígenas y afromexicanas, de organizaciones de la sociedad civil, así como autoridades locales.

Así, una vez que el Congreso de la Unión recibió la iniciativa presidencial, se le hicieron los ajustes pertinentes antes de ser discutida por el pleno de la Cámara de Diputados, producto también de las negociaciones que se llevaron a cabo con los diversos grupos parlamentarios, logrando un consenso favorable para la aprobación de un ordenamiento más preciso, equilibrado y sensible a la diversidad regional del país, con un total de 324 votos a favor, 118 en contra y dos abstenciones.

Por lo anterior, el propósito de este libro es el de compilar la trayectoria histórica que ha dado forma a la política del agua en el país y, al mismo tiempo, delinear los alcances y las expectativas que se abren con la reciente reforma.



1. Genealogía institucional de la política hídrica mexicana

- **La construcción de la gestión nacional del agua**

Hasta finales del siglo XIX el agua en México era de quien tenía la tierra. No había autoridad nacional que regulara su uso; los terratenientes y empresarios dominaban su aprovechamiento, y el gobierno federal solo aparecía cuando los conflictos rebasaban a las autoridades locales.

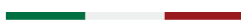
Las primeras leyes de alcance nacional fueron confusas e ineficaces. La regulación porfirista de 1888 estableció una jurisdicción federal sobre ríos y lagos, pero no equivalía a propiedad, de modo que los gobiernos locales siguieron otorgando concesiones sin restricción alguna.

No fue sino hasta 1910 que se expidió la primera norma específica: la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal. La Revolución profundizó ese viraje: el artículo 27 de la Constitución de 1917 declaró las aguas propiedad de la nación y las vinculó a la reforma agraria. Fue un avance histórico, pero jurídicamente inacabado: dejó fuera las aguas subterráneas, no por omisión ideológica sino técnica. En ese momento nadie las explotaba a gran escala y esa laguna se arrastraría por décadas.

- **La reforma agraria y el agua: promesa y desigualdad**

El artículo 27 no solo ordenó repartir tierras, también consideró la distribución del agua. Pero las dificultades geográficas generaron desigualdad desde el inicio, ya que algunos beneficiarios recibían menos agua, o agua contaminada.

A esa asimetría algunos la llamaron “acuifundio”. Cárdenas fue el gran promotor de esta política: durante su sexenio se repartieron 20 millones de hectáreas a un millón de



LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



campesinos, con una visión integral que incluyó organización, capacitación y financiamiento. El caso de La Laguna, referido con amplitud, ilustra el problema con claridad: los terratenientes pudieron costear pozos de bombeo para obtener el agua subterránea; los ejidatarios, sin recursos, quedaron a merced del agua superficial del río Nazas, y la industria lechera, que llegó después, consumió el recurso de manera desmedida y contaminó los mantos freáticos con arsénico, un problema de salud pública que persiste hasta hoy.

- **La centralización y sus límites**

En 1946 la Comisión Nacional de Irrigación se convirtió en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, el único ministerio del agua en todo el hemisferio occidental. La cobertura creció de 17% en 1950 a 77% en los años noventa.

Pero al mismo tiempo, el campo se quedaba atrás. Una severa sequía entre 1946 y 1956 impulsó la extracción masiva de agua subterránea mediante bombas, promovida personalmente por el secretario de Agricultura quien, al dejar el cargo, se convirtió en representante de Worthington, empresa estadounidense comercializadora de bombas hidráulicas. Este condenable conflicto de interés inauguró un patrón: el Estado que regula también facilita la extracción privada. Las vedas que se intentaron imponer fueron sistemáticamente incumplidas, de modo que para 1975 los acuíferos del Valle de México, Mexicali, La Laguna y Hermosillo ya estaban en crisis.

- **La transición hacia el régimen concesional**

A partir de los años setenta, las crisis económicas y las presiones del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reorientaron la política del agua. En 1976 la Secretaría de Recursos Hidráulicos se

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



fusionó con la de Agricultura, diluyendo su autonomía. En 1983 se constitucionalizó la atribución municipal en materia de agua y saneamiento, abriendo poco a poco la puerta al sector privado.

En 1989 nació la Comisión Nacional del Agua (Conagua), con una visión marcadamente agrícola, y en 1994 quedó integrada a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). El Estado de bienestar cedía ante el mercado, y la gestión del agua seguía ese mismo camino.

- **La reforma salinista y el itinerario del acaparamiento**

El 1 de diciembre de 1992 se publicó la Ley de Aguas Nacionales, que significó la ruptura definitiva. Bajo el dogma neoliberal, el agua dejó de ser un bien público con función social para convertirse en una mercancía. Los títulos de concesión podían venderse, cederse y acumularse. Se despojó a comunidades y ejidos de derechos ancestrales sobre el agua, con efectos devastadores sobre pueblos indígenas y afroamericanos.

El campo se mercantilizó, el ejido se vació y decenas de miles de personas migraron. Las más de 100 modificaciones que sufrió la ley en 2004 la hicieron inoperante, consolidando un mercado informal del agua que durante 30 años permitió que el 1.1% de los usuarios privados acaparara el 22% del agua concesionada en el país. El caso de El Zapotillo en Jalisco resume el modelo: una presa diseñada para inundar tres pueblos enteros y beneficiar a élites industriales del Bajío, frenada solo por décadas de resistencia comunitaria y un cambio de gobierno.

2. Situación actual del agua en México

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



- **El acaparamiento como problema estructural**

El principal problema que buscó atender la nueva legislación fue el acaparamiento; es decir, la concentración del agua en pocos concesionarios mientras millones de personas carecen del mínimo vital.

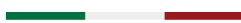
Académicamente, el acaparamiento se define como la situación en la que un concesionario o grupo concentra al menos el 80% del volumen total de agua registrado en un municipio. Desde el gobierno federal se describe como una dinámica de usurpación sustentada en un desequilibrio de poder entre quienes pierden y quienes ganan de forma injusta.

Las causas son múltiples, pero convergen en un mismo punto: el modelo neoliberal que privatizó el agua desreguló su extracción y la concentró en un número reducido de empresas e individuos.

El resultado es devastador: el 71% del territorio nacional presenta presión hídrica elevada; más del 60% de los cuerpos de agua tienen algún grado de contaminación; 157 acuíferos están sobreexplotados, y solo el 58% de la población tiene agua diariamente en su domicilio. De los 653 acuíferos del país, 286 presentan condiciones deficitarias y 114 están en sobreexplotación. Todo ello, mientras 150 títulos concesionarios concentran cerca de 47 millones de metros cúbicos (m³) de agua.

- **Los millonarios del agua y los casos de corrupción**

La investigación "Los millonarios del agua", documentó que 3,304 actores —966 empresas, 1,537 personas físicas y 801 asociaciones civiles— controlaban el 22.3% de toda el agua concesionada del país, representando apenas el 1.1% del total de usuarios, y la mayoría obtiene esa agua de acuíferos sobreexplotados.



LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



Además de la concentración, se detectó evasión masiva del pago de derechos y un mecanismo de corrupción por el que funcionarios públicos de sexenios anteriores recibieron concesiones como favor político. Investigaciones periodísticas identificaron lo que denominaron el "Cártel panista": un conjunto de personas con 20 concesiones en el Bajío, con volúmenes que ascienden a 1.6 millones de m³ anuales. Para dimensionarlo, ese volumen alcanzaría para cubrir las necesidades básicas de 45,000 personas durante un año completo, según el parámetro de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 100 litros diarios por persona. Entre los acaparadores también figuran grandes empresas refresqueras, agroindustrias y mineras, así como exfuncionarios públicos del más alto nivel.

En Zacatecas, la mina Peñasquito de Newmont/Goldcorp extrae 34.8 millones de m³ al año, mientras que Sonora, Zacatecas y Durango concentran el 80% de toda el agua concesionada a la minería en el país, paradójicamente en zonas con estrés hídrico estructural.

- **El mercado de concesiones: radiografía normativa, económica e histórica**

La raíz del problema se encuentra en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, que permitió que los títulos de concesión se transmitieran, cedieran y acumularan como si fueran activos patrimoniales. Este marco regulatorio dio pie a la creación de un mercado informal del agua: los concesionarios no necesitaban renunciar a sus títulos para vender el uso del agua a terceros.

Los "bancos del agua" previstos en la ley nunca funcionaron como un mecanismo de control y las irregularidades se multiplicaron: títulos sin fecha de vencimiento; concesiones agrícolas usadas para parques industriales o campos de golf; expedientes incompletos y, pérdida de trazabilidad tras una reforma de simplificación de trámites en 2018.

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA

La desigualdad se reprodujo también en los trámites: quienes podían pagar despachos de abogados especializados navegaban el sistema con ventaja frente a pequeños agricultores y comunidades.

No fueron errores de técnica legislativa: fue una arquitectura institucional deliberadamente diseñada para convertir el agua en un producto especulativo. Normativamente, la reforma constitucional de 2012, que reconoció el derecho humano al agua en el artículo 4°, ordenó en sus transitorios la expedición de una Ley General de Aguas en 360 días. El Congreso tardó más de 12 años y, durante todo ese tiempo, el derecho existió en el papel, pero no fue exigible.

- **El binomio tierra-agua y el libre alumbramiento**

El binomio tierra-agua es la relación indivisible entre dos bienes que sostienen la vida, la producción y la cohesión social. No puede entenderse la tierra sin el agua que la hace fértil, ni el agua sin el territorio que la capta y distribuye.

La ley de 1992 rompió ese vínculo al permitir que las concesiones circularan de forma independiente de la tierra, lo que facilitó la especulación y el acaparamiento. Reconstruir ese vínculo fue uno de los ejes centrales de la nueva legislación.

Paralelo a ese problema estaba el del libre alumbramiento; esto es, el derecho de los propietarios de tierra a extraer agua subterránea sin concesión. Se trataba de una práctica con sustento constitucional pero concebida para un contexto radicalmente distinto, sin la presión demográfica, productiva y climática actual. El 45% del agua del territorio nacional operaba bajo esa figura sin ninguna regulación efectiva. En 2013 se suspendió mediante decretos en más de 433 acuíferos, pero la medida llegó tarde y sin los mecanismos de vigilancia y sanción necesarios para revertir el daño acumulado.

- **Instituciones débiles, registro opaco y ausencia de participación**

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



El modelo heredado dejó instituciones sin herramientas jurídicas. El Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) presentaba limitaciones graves para garantizar transparencia y control. No había criterios claros de priorización de usos, ni facultades para reasignar volúmenes, ni mecanismos que incentivaran el ahorro o el reúso.

Los sistemas comunitarios de agua estaban fuera del REPDA, invisibles para el Estado. La información no era sistemática ni pública, y la participación social brilló por su ausencia: las decisiones se tomaron desde una lógica tecnocrática que ignoró a las comunidades directamente afectadas, generando conflictos que una regulación más democrática habría podido evitar.

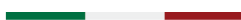
Como lo resume una de las fuentes que cito, la contaminación, la sobreexplotación y la escasez no son solo producto de decisiones técnicas equivocadas sino, en gran medida, de la ausencia de los actores sociales y sus puntos de vista en el diseño de la política hídrica.

3. Intentos de reformas normativas posteriores a 1995

- **Reformas fallidas y ventanas de oportunidad**

Tras la promulgación de la Ley de Aguas Nacionales en 1992, el debate normativo sobre el agua en México estuvo marcado por diversos intentos inconclusos, más que por transformaciones estructurales efectivas.

Encima, aunque el lenguaje público incorporó nociones como “derecho humano”, “sustentabilidad” o “justicia hídrica”, estas no se materializaron en una reingeniería legal



LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



completa, sino en ajustes parciales, programas administrativos o criterios judiciales aislados.

En este apartado se identifican y describen siete iniciativas legislativas y constitucionales específicas que marcaron el debate hídrico hasta 2024, precedidas por la persistencia del marco legal anterior a la reforma constitucional de 2012. Las iniciativas son: la llamada Ley Korenfeld de 2015; la Iniciativa Ciudadana de 2015; la denominada Ley Pichardo de 2018; la Iniciativa Ciudadana de 2020; la iniciativa del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados de 2020; la propuesta de la Coordinación Temática de Medio Ambiente del mismo año, y la iniciativa en materia hídrica dentro del paquete de reformas constitucionales del Ejecutivo federal presentado en 2024.

Dentro de ellas destaca, como parte del paquete de reformas constitucionales del expresidente Andrés Manuel López Obrador, la iniciativa relativa al derecho a la alimentación, a un medioambiente sano y al derecho humano al agua.

Esta iniciativa introducía modificaciones sustantivas a los artículos 4º y 27 constitucionales. En el 4º se estableció que el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento del agua debe ser garantizado por el Estado en condiciones suficientes, salubres, aceptables, asequibles y de forma preferente sobre cualquier otro uso.

En tanto, la reforma al artículo 27, complementa esta lógica al replantear el régimen de concesiones y asignaciones. En específico, en zonas donde la disponibilidad de agua sea baja —tanto en cantidad como en calidad—, se estableció la prohibición para nuevas concesiones para la explotación, el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y el único uso autorizado sería el agua para consumo personal y doméstico de los centros de población.

- **Jurisprudencia sobre derechos de agua y su impacto en la configuración del sistema**

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



Las iniciativas previamente referidas, aunque distintas entre sí, coincidieron en revelar un rasgo persistente del sistema hídrico mexicano: la falta de adaptación de la normativa hídrica a la realidad del país, incluida la incapacidad del proceso político para traducir el mandato constitucional en una arquitectura normativa equilibrada, integral y coherente.

El resultado de estos intentos legislativos inconclusos por reorganizar el régimen de gestión del recurso produjo un vacío normativo donde la jurisprudencia adquiere particular relevancia.

De este modo, se observa cómo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros tribunales han dejado atrás una concepción meramente instrumental, en la que tales derechos únicamente adquirirían relevancia de forma indirecta, para reconocerles eficacia normativa propia.

Un giro interpretativo se ha visto reforzado por un diálogo cada vez más intenso entre el derecho nacional y el internacional, en el que los jueces incorporan estándares provenientes del sistema internacional de derechos humanos para enriquecer el alcance de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a nivel nacional.

4. La reforma de 2025: elementos jurídicos, económicos y territoriales

- **Eliminación del mercado de concesiones**

La reforma buscó dismantelar el mercado informal y opaco de compraventa de aguas que se consolidó en décadas pasadas. Para ello, se introdujeron medidas como la prohibición de transmisión entre particulares; es decir, que los derechos de agua ya no pueden venderse ni negociarse de forma privada; la creación del Fondo de Reserva de Aguas Nacionales para centralizar los volúmenes de agua provenientes de títulos

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



extinguidos o cedidos, evitando que regresen al mercado especulativo, así como la sustitución, bajo la figura de la "reasignación", de las transacciones privadas del modelo hídrico anterior. Es el único mecanismo legal mediante el cual el Estado otorga volúmenes del fondo de reserva bajo nuevos títulos en casos específicos como sucesiones o transmisiones de tierra.

- **Vinculación obligatoria tierra-agua**

Un pilar central es el anclaje territorial del uso hídrico, especialmente para fines agrícolas. Se establece que, al transmitir la propiedad de una tierra, el nuevo dueño conserva los derechos de agua asociados bajo las mismas condiciones de volumen y uso. Esto impide que el agua opere como un activo financiero independiente y evita que se trasladen volúmenes fuera de su ámbito territorial original para fines especulativos.

- **Regulación del alumbramiento y aguas subterráneas**

La reforma impone límites estrictos a la extracción de aguas del subsuelo para proteger los acuíferos sobreexplotados. Aunque se mantuvo el principio de libre alumbramiento, este queda sujeto a la facultad del Ejecutivo para establecer zonas de veda o reserva con fines de interés público. De esta manera se establece la obligatoriedad de registrar todas las obras de extracción en el Registro Público Nacional del Agua (REPNA) para conocer el comportamiento real de los acuíferos.

- **Cambios institucionales y gobernanza**

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



La reforma también reestructuró la arquitectura de la política hídrica para mejorar la capacidad de supervisión del Estado. Por medio de la autonomía de los Organismos de Cuenca, se dota a estas unidades de mayor autonomía técnica y administrativa para gestionar trámites en sus territorios. Por otra parte, se crea la Estrategia Nacional Hídrica como el instrumento rector a mediano y largo plazo para evaluar la vulnerabilidad y las necesidades futuras del país. Asimismo, mediante la participación social se reconoció formalmente a los Sistemas Comunitarios de Agua y Saneamiento, especialmente los de los pueblos indígenas y afromexicanos, integrándolos en la planeación y gestión sin fines de lucro.

- **Comparativa internacional**

El análisis de los modelos de otros países para contrastar la dirección de la reforma mexicana revela; por un lado, una referencia ya superada en nuestra legislación, como es el modelo de Chile, que trata el agua como un bien de consumo privado y mantiene un mercado de aguas privatizado. Por el lado de las referencias imitables se destacan los modelos de España (dominio público pleno y gestión por cuencas); Australia (planificación basada en ciencia y límites obligatorios), y Sudáfrica (el Estado como fideicomisario público del agua).

- **Mitos y realidades de la reforma**

La reforma hídrica de 2025 en México estuvo marcada por un intenso debate público y la proliferación de mitos que la legislación buscó desmentir con precisiones técnicas y legales. Uno de los más difundidos es la idea de que el nuevo Fondo de Reserva de Aguas Nacionales serviría para confiscar derechos vigentes, cuando en realidad se trata de un instrumento administrativo para gestionar volúmenes que han regresado al dominio

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



de la nación por causas legales, con el objetivo de reasignarlos al derecho humano al agua y la seguridad alimentaria. También se ha señalado que la reasignación permitiría transferencias arbitrarias entre usuarios, pero la norma establece procedimientos regulados para casos específicos como herencias o compraventa de predios.

En el ámbito agropecuario, la reforma fue cuestionada bajo la creencia de que los campesinos perderían sus concesiones al vender tierras o por fallecimiento del titular. La ley, sin embargo, protege el binomio tierra-agua y garantiza la continuidad de los derechos mediante trámites expeditos. Asimismo, aclara que la combinación de actividades agrícolas y ganaderas no constituye una infracción, sino que reconoce expresamente los derechos ejidales y crea la figura de uso agropecuario familiar para proteger sistemas de subsistencia, exceptuándolos de sanciones penales.

Otro mito recurrente es que la reforma criminaliza a los trabajadores del campo, cuando en realidad busca sancionar el lucro ilegal y el robo de agua, estableciendo una graduación de penas que excluye el uso personal, doméstico o familiar. Lejos de flexibilizar sanciones para los grandes acaparadores, la ley prohíbe la transmisión privada de derechos para evitar la especulación y el mercado negro, centralizando las reasignaciones bajo el control estatal. Finalmente, se ha afirmado que pueblos indígenas no fueron reconocidos ni consultados, pero la norma dedica un capítulo a los sistemas comunitarios de agua administrados por pueblos indígenas y afroamericanos, y se sustenta en un proceso de consulta pública con los foros mencionados en las 13 regiones hidrológicas. En conjunto, estas precisiones muestran que la reforma busca equilibrar soberanía nacional, seguridad alimentaria y justicia social, desmontando narrativas que han generado incertidumbre en torno a sus objetivos y alcance.

La reforma de 2025 busca corregir las asimetrías históricas del sistema prevaleciente, priorizando el consumo humano y restaurando el control público sobre el ciclo hidrológico para asegurar la justicia social y ambiental.

5. Debates contemporáneos

- **Los desafíos hídricos en México**

La crisis hídrica que enfrenta México no es un fenómeno coyuntural ni atribuible exclusivamente a fenómenos como sequías, crecimiento demográfico o cambio climático. Se trata, en realidad, de una crisis estructural que se generó por décadas como resultado de erróneas políticas públicas, modelos de desarrollo intensivos en el consumo de agua, deficiencias institucionales y una mala gestión del recurso. Desde esta perspectiva, los problemas actuales son consecuencia de un modelo que durante mucho tiempo consideró al agua como un insumo prácticamente ilimitado para la agricultura, la industria, la urbanización y la generación de energía.

Uno de los principales problemas identificados fue la disminución sostenida de la disponibilidad de agua por habitante. Especialistas advierten que para el año 2030, de seguirse la tendencia actual, varias regiones del país enfrentarán escenarios de estrés hídrico severo o incluso de escasez absoluta. Esta situación resulta especialmente preocupante en zonas como el Valle de México, donde la disponibilidad proyectada se ubica por debajo de los umbrales internacionales de seguridad hídrica.

Esto se explica porque en nuestro país existen profundas asimetrías territoriales y, aunque contamos con importantes recursos hídricos, estos, a lo largo de la historia, se han distribuido de manera desigual. Mientras las regiones del sur concentran buena parte de la precipitación y del agua renovable disponible, el norte y el centro albergan a la mayor parte de la población y la actividad económica. Esta disparidad ha provocado una presión creciente sobre cuencas y acuíferos, favoreciendo procesos de sobreconcesión y sobreexplotación.

A esto se suma el hecho de que numerosos acuíferos presentan problemas de sobreexplotación, en especial en las regiones más pobladas y productivas del país; es

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



decir, donde hay menor cantidad de líquido disponible. Dado que las aguas subterráneas abastecen una proporción significativa del consumo humano, agrícola e industrial, su deterioro representa una amenaza directa para la seguridad hídrica nacional.

Otro aspecto relevante es la estructura de uso del agua. El sector agrícola continúa siendo su principal consumidor, concentrando más de tres cuartas partes de los volúmenes concesionados. Lo que empeora esta situación, es que persisten importantes problemas de eficiencia, monitoreo y control, agravados por la existencia de extracciones ilegales y sistemas de medición insuficientes y obsoletos. En este contexto, la inspección, regularización y tecnificación agrícola son procesos necesarios para avanzar hacia un uso más racional del agua.

La contaminación aparece como otro desafío de enorme magnitud. El deterioro de la calidad del agua no solo reduce la disponibilidad efectiva del recurso para consumo humano y las actividades productivas, sino que impide la propia conservación ambiental. Numerosos cuerpos de agua superficiales presentan altos niveles de contaminación, derivados principalmente de descargas urbanas, industriales y agrícolas insuficientemente tratadas. Aunque se reconocen experiencias exitosas de reúso y saneamiento, el problema continúa siendo uno de los mayores obstáculos para la sustentabilidad hídrica.

El crecimiento urbano acelerado constituye igualmente un factor crítico. A pesar de que las coberturas formales de agua potable y alcantarillado han aumentado a lo largo y ancho del país, persisten problemas de continuidad, fugas, deterioro de infraestructura y desigualdad en el acceso efectivo al servicio. No debe pasarse por alto que buena parte de la infraestructura hidráulica ha superado ya su vida útil, por lo que se requiere de inversiones significativas para su rehabilitación y modernización.

Finalmente, los efectos del cambio climático amplifican todos los problemas anteriores. Sequías más prolongadas, inundaciones recurrentes, alteraciones en los patrones de precipitación y mayores tensiones en cuencas compartidas con nuestros vecinos fronterizos, configuran un escenario de creciente incertidumbre. Para lograr una gestión

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



integral del agua se debe partir de la idea de que las actividades que se hacen en una cuenca hidrográfica impactan de manera directa en la cantidad, calidad y temporalidad del agua. Por lo tanto, la planeación de estas actividades debe considerar minimizar el impacto sobre el recurso hídrico, sus ecosistemas asociados y las comunidades humanas beneficiarias.

- **¿Los cambios legislativos colman todas las deudas hídricas?**

Respecto a los alcances reales de la reforma de 2025, haciendo una reflexión crítica, es claro que representa un avance importante al fortalecer el derecho humano al agua, incorporar principios de gestión integral, ampliar la participación social y reforzar la rectoría del Estado sobre los recursos hídricos. Sin embargo, ninguna reforma legal puede resolver por sí sola todos los problemas acumulados durante décadas.

Así, desde esta perspectiva, la nueva Ley de Aguas constituye más un punto de partida que una solución definitiva. La crisis hídrica mexicana es simultáneamente ambiental, social, técnica, económica y jurídica, por lo que exige respuestas integrales que trasciendan el ámbito estrictamente normativo. La efectividad de la reforma dependerá de su implementación, de la capacidad institucional para hacerla cumplir y de su articulación con otras políticas públicas.

Algunos de los grandes avances que aporta la nueva legislación es el reconocimiento explícito del derecho humano al agua y las medidas destinadas a proteger a los sectores poblacionales más vulnerables. Entre ellas sobresale la prohibición de suspender totalmente el suministro de agua potable por adeudos, disposición que busca garantizar condiciones mínimas de acceso para todas las personas y fortalecer el carácter social del recurso.

No obstante, mientras la nueva ley pasaba por su proceso legislativo, se generaron diversas e injustificadas críticas. Algunas señalaban la ausencia de análisis económicos

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



detallados sobre los efectos que la nueva regulación podría tener en sectores productivos altamente dependientes del agua. Otras cuestionaron la falta de políticas específicas relacionadas con tarifas, subsidios, control de fugas, eficiencia urbana o reconversión tecnológica en actividades agrícolas e industriales. Sin embargo, estos aspectos corresponden principalmente a la etapa de implementación y desarrollo de las políticas complementarias, por lo que no invalidan la ley aprobada.

Un tema recurrente fue también la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales. La ampliación de atribuciones de la autoridad hídrica deberá acompañarse de mayores recursos humanos, tecnológicos y presupuestales. De lo contrario, existiría el riesgo de que las disposiciones legales permanezcan en el plano declarativo sin generar las transformaciones necesarias en la gestión del agua. Particular importancia se atribuye al mejoramiento de los sistemas de medición, monitoreo, inspección y vigilancia, especialmente en sectores con altos niveles de extracción.

De ahí que los grandes dilemas que marcarán la agenda hídrica de los próximos años serán: la necesidad de equilibrar justicia hídrica y desarrollo económico; garantizar una participación social efectiva; asegurar el financiamiento de infraestructura; tomar las medidas necesarias para reducir el cambio climático, y construir una verdadera gestión intersectorial del agua, entre otros. La política hídrica no puede continuarse concibiéndose de manera aislada, sino como un componente transversal vinculado a la agricultura, la energía, el desarrollo urbano, la protección ambiental y la seguridad alimentaria.

Al mismo tiempo, no se debe perder de vista el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas relacionados con el agua, especialmente en materia de acceso universal, saneamiento, calidad del recurso, eficiencia en su uso y restauración de ecosistemas, lo cual exige una visión de largo plazo, inversiones sostenidas, producción de conocimiento científico y mecanismos efectivos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los sectores sociales.

Así, la reforma de 2025 abrió una oportunidad histórica para transformar la gestión del agua en México, su éxito dependerá de la capacidad de convertir los principios jurídicos

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA



en acciones concretas. La legislación estableció el nuevo paradigma y definió las bases institucionales para una gestión más justa y sustentable; sin embargo, las verdaderas pruebas se encontrarán en su implementación, en la generación de políticas complementarias y en la capacidad del Estado y de la sociedad para construir una nueva cultura del agua.

Conclusiones generales

Como se vio, la crisis hídrica que enfrenta México no es el resultado de una escasez natural inevitable, sino la consecuencia de un modelo histórico de gestión que durante décadas subordinó el agua a dinámicas de intereses económicos y políticos, de expansión urbana y aprovechamiento productivo sin una visión integral del territorio ni del ciclo hidrológico.

Asimismo, es notable cómo la historia de avances y retrocesos en la materia se modificó sustancialmente a partir de la llegada de la Cuarta Transformación a la presidencia — primero con Andrés Manuel López Obrador y después con Claudia Sheinbaum Pardo—, gracias a que las personas y sus derechos fueron puestos en el centro de la política nacional.

El movimiento de la transformación tenía la obligación de impulsar una nueva normativa hídrica y actualizar un marco regulatorio obsoleto, adaptándolo a las nuevas realidades. El cambio institucional se justificó bajo la perspectiva de alinear las reglas del juego con las nuevas tendencias internacionales en materia de gestión del agua, fundamentadas con un enfoque de derechos humanos y acordes con los ODS impulsados por la Organización de las Naciones Unidas.

Además, la nueva regulación recupera el sentido social emanado de la Constitución de 1917 y, a través de la modificación de la legislación secundaria, restaura los valores

LA NUEVA LEGISLACIÓN POR EL AGUA

populares y sociales que históricamente han estado asociados a la gestión de este recurso.

Esto supone un cambio fundamental, pues el Estado recuperó su rectoría en la materia, al poner orden donde prevaleció la discrecionalidad, y al establecer un ordenamiento de las concesiones y zonas de libre alumbramiento, con el propósito firme de impedir que unos cuantos definan, en función de su fuerza económica o política, el destino de un bien estratégico para la nación.

La perspectiva actual asume que el agua debe estar sujeta a una lógica de bienestar colectivo, garantizar que el aprovechamiento del recurso se realice con equidad, responsabilidad y visión de largo plazo, a fin de evitar la concentración o esquemas que privilegien intereses particulares.

Este libro, por tanto, sostiene que el agua debe ser entendida como un eje articulador de políticas públicas en el sentido de que la seguridad hídrica está indisolublemente ligada a la soberanía alimentaria, al ordenamiento territorial, a la política energética, a la protección de ecosistemas y a la adaptación al cambio climático con la mira puesta hacia un Estado de bienestar.

El objetivo, pues, es contribuir al debate en materia del agua, señalando los errores del pasado, los alcances del presente y las preguntas que seguirán marcando el futuro de la política hídrica en México.