



Permanent Forum of
**Binational
Waters**



*water
unites us*

Resumen

Síntesis de la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de México

Policy Brief

Synthesis of the Reform to Mexico's Water Law

DICIEMBRE 2025 | DECEMBER 2025

Introducción

Esta síntesis fue elaborada por el Foro Permanente de Aguas Binacionales (PFBW, por sus siglas en inglés) basada exclusivamente en el Dictamen de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados, y su documento Revisorio que fue aprobado en diciembre del 2025 por el Congreso Federal de México.

Este documento tiene el objetivo de informar lo más importante de la reforma para su fácil entendimiento y acercamiento a los diferentes sectores interesados en el tema en México y los Estados Unidos. Su contenido no representa ni pretende apoyar o descalificar ninguna postura política, sectorial, calificativa o argumentativa.

I. Fundamento oficial de la reforma

El dictamen expone un diagnóstico sobre el estado del agua en México. Resalta la grave sobreexplotación de acuíferos, con más de cien unidades en déficit; la disminución sostenida en la disponibilidad por habitante debido a sequías prolongadas y variabilidad climática; y la existencia de infraestructura obsoleta que genera pérdidas superiores al 40% en muchas redes de distribución. Identifica también un déficit significativo en saneamiento, con grandes volúmenes descargados sin tratamiento adecuado, y subraya las brechas territoriales que afectan principalmente a comunidades rurales e indígenas. Finalmente, señala la limitada capacidad operativa y financiera de muchos municipios y organismos operadores, lo que compromete la continuidad y calidad de los servicios.

II. Principios rectores del nuevo marco jurídico

El dictamen establece que la nueva legislación debe estructurarse sobre una serie de principios que orienten toda acción pública e institucional. El primero es la garantía del agua como un derecho humano exigible, articulado con otros derechos como salud, medio ambiente sano e igualdad sustantiva. En segundo lugar, se adopta un enfoque de equidad, no discriminación y prioridad a poblaciones vulnerables. El dictamen posiciona además la gestión integrada de cuencas como base técnica para la planeación y la administración, establece como principio la prioridad absoluta del consumo humano y doméstico, promueve la sostenibilidad ambiental y la protección de ecosistemas, y exige mecanismos reales de participación social, transparencia y la corresponsabilidad institucional entre Federación, entidades federativas y municipios.

III. Funciones y responsabilidades

La Federación asume la rectoría del sistema hídrico nacional, la emisión de lineamientos técnicos, la administración de concesiones y asignaciones, y la conducción de procesos de planeación como el Programa Nacional Hídrico y la Estrategia Nacional Hídrica.

También concentra la generación de información a través de un Sistema Nacional de Información del Agua.

Introduction

This summary was prepared by the Permanent Forum of Binational Waters (PFBW) based exclusively on the Report of the Commission on Water Resources, Drinking Water and Sanitation of the Mexican Chamber of Deputies, and its Review Document, which was approved in December 2025 by Mexico's Federal Congress.

The purpose of this document is to inform and disseminate the most important content of the reform in a format that is accessible and understandable to various sectors interested in the topic in both Mexico and the United States. Its content does not represent, endorse, or reject any political, sectoral, evaluative, or argumentative position on the matter.

I. Official Basis for the Reform

The report presents a diagnosis of the state of water in Mexico. It highlights the severe overexploitation of aquifers, with over one hundred units in deficit; the sustained decline in per capita availability due to prolonged droughts and climate variability; and the existence of outdated infrastructure that causes losses of over 40% in many distribution networks. It also identifies a significant sanitation gap, with large volumes discharged without adequate treatment, and emphasizes territorial disparities that primarily affect rural and Indigenous communities. Lastly, it notes the limited operational and financial capacity of many municipalities and utility operators, which compromises the continuity and quality of services.

II. Principles of the New Legal Framework

The report establishes that the new legislation must be structured around a series of principles that guide all public and institutional action. First, water is guaranteed as a justiciable human right, articulated with other rights such as health, a healthy environment, and substantive equality. Second, it adopts an approach of equity, non-discrimination, and prioritization of vulnerable populations. The report also positions integrated watershed management as the technical basis for planning and administration, establishes absolute priority for human and domestic consumption, promotes environmental sustainability and ecosystem protection, and requires genuine mechanisms for social participation, transparency, and institutional co-responsibility among the Federation, states, and municipalities.

III. Roles and Responsibilities

The Federation assumes leadership of the national water system, issuing technical guidelines, managing concessions and allocations, and leading planning processes such as the National Water Program and the National Water Strategy. It is also responsible for generating information through the National Water Information System.

State governments are tasked with complementary regulation, legal harmonization, and oversight of water

Las entidades federativas tienen funciones de regulación complementaria, armonización normativa y supervisión de organismos operadores, así como participación activa en la implementación de programas regionales y de cuenca.

Los municipios mantienen la responsabilidad directa sobre los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. El dictamen exige continuidad, calidad y asequibilidad en el servicio, prohíbe la suspensión del suministro mínimo vital por falta de pago y obliga a reportar pérdidas, tarifas y parámetros de calidad.

Se reconoce formalmente la operación de sistemas comunitarios de agua en localidades donde el servicio municipal no está presente, asegurando su incorporación dentro del esquema institucional sin interferir con sus sistemas normativos.

IV. Instrumentos de planeación hídrica

El dictamen construye una arquitectura de planeación de múltiples capas. El Programa Nacional Hídrico se establece como el instrumento rector para definir metas, prioridades y acciones nacionales para garantizar el derecho humano al agua. A nivel regional, los Programas de Cuenca, Programas Regionales y Programas Estatales articulan diagnósticos y estrategias específicas según las condiciones hidrológicas de cada territorio.

La Estrategia Nacional Hídrica se presenta como un instrumento que debe proyectar escenarios de disponibilidad a 10, 30 y 60 años, analizar vulnerabilidad climática y riesgos a infraestructura y ecosistemas, y definir metas progresivas con compromisos de recursos. Complementariamente, el Sistema Financiero del Agua establece mecanismos de inversión y esquemas de recuperación de costos sin afectar el mínimo vital, así como financiamiento para infraestructura, saneamiento y tecnificación.

V. Ejes clave de la nueva Ley de Aguas

El dictamen detalla los componentes fundamentales de la nueva Ley. El acceso, la calidad y la asequibilidad se convierten en obligaciones exigibles: el agua debe ser suficiente, salubre, aceptable, asequible y continua, y su calidad debe ser monitoreada públicamente. En materia de saneamiento, se impulsa infraestructura y se establecen obligaciones precisas para organismos operadores. La captación pluvial se incorpora como medida obligatoria para ciertas edificaciones, se promueve su implementación para uso doméstico por los organismos operadores, y la cultura del agua se formaliza mediante programas educativos enfocados en el uso responsable y la prevención de contaminación.

Finalmente, se refuerza la transparencia mediante la obligación de publicar tarifas, estados financieros, reportes de operación y parámetros de calidad.

utilities, as well as active participation in the implementation of regional and basin programs.

Municipalities retain direct responsibility for drinking water, sewerage, and sanitation services. The report demands service continuity, quality, and affordability, prohibits suspension of the minimum vital supply due to non-payment, and requires reporting of water losses, tariffs, and quality indicators.

Community water systems operating in areas not covered by municipal services are formally recognized, ensuring their inclusion in the institutional framework without interfering with their internal governance systems.

The report outlines a multi-layered planning framework. The National Water Program is the central instrument for setting national goals, priorities, and actions to ensure the human right to water. At the regional level, Basin, Regional, and State Programs address specific diagnoses and strategies based on the hydrological conditions of each territory.

IV. Water Planning Instruments

The National Water Strategy is introduced as a tool to project availability scenarios for 10, 30, and 60 years, analyze climate vulnerability and risks to infrastructure and ecosystems, and define progressive goals with resource commitments. Complementarily, the Water Finance System establishes investment mechanisms and cost recovery schemes that do not affect the minimum vital supply, as well as financing for infrastructure, sanitation, and modernization.

V. Key Reinforced Axes of the New Water Law

The report details the core components of the new law. Access, quality, and affordability become enforceable obligations: water must be sufficient, safe, acceptable, affordable, and continuous, and its quality must be publicly monitored. For sanitation, the law promotes infrastructure development and imposes specific obligations on utilities. Rainwater harvesting is mandated for certain buildings, encouraged for domestic use by utilities, and water culture is formalized through educational programs focused on responsible use and pollution prevention. Finally, transparency is reinforced by requiring publication of tariffs, financial reports, operational records, and quality indicators.



VI. Reformas principales a la Ley de Aguas Nacionales

El dictamen redefine de forma completa el régimen jurídico aplicable a las concesiones y a las transmisiones de derechos de agua. Bajo el nuevo marco, lo que se regula no es la “venta” como contrato privado, sino la transmisión formal del título inscrito en el Registro Público del Agua, que solo produce efectos jurídicos cuando CONAGUA la valida y expide un título actualizado.

El dictamen establece cuatro vías legítimas de transmisión: la sucesión, la compraventa de un predio con concesión inscrita, las reestructuras corporativas (fusionar o dividir empresas) y las cesiones explícitas solicitadas ante la autoridad.

En cada caso se exige acreditar la legitimidad del acto, el cumplimiento de obligaciones (fiscales y administrativas), la continuidad del uso y que no se afecte a terceros. Así, se sustituye el sistema anterior por un esquema administrativo verificable, donde la autoridad federal conserva control total sobre la actualización y vigencia de los derechos.

Además, el dictamen centraliza definitivamente en CONAGUA la facultad de otorgar y modificar concesiones. Los Organismos de Cuenca, que históricamente operaban con criterios distintos, dejan de tener atribuciones de emisión o formalización de títulos.

Finalmente, la reforma incorpora un mecanismo obligatorio de revisión de disponibilidad cada dos años, que vincula toda decisión sobre transmisiones, prórrogas y reasignaciones con datos hidrológicos actualizados, fortaleciendo la sostenibilidad del aprovechamiento y la trazabilidad de los títulos.

VI. Main Reforms to the National Water Law

The report completely redefines the legal regime applicable to water concessions and rights transfers. Under the new framework, what is regulated is not the private “sale” of water, but the formal transfer of a registered title in the Public Water Registry, which only has legal effect when validated by CONAGUA and accompanied by an updated title.

The report establishes four legitimate channels for transfer: inheritance, sale of a property with an attached concession, corporate restructuring (e.g., mergers or spin-offs), and formal cessions submitted to the authority. In all cases, the act’s legitimacy must be proven, obligations (fiscal and administrative) must be fulfilled, continued use must be ensured, and third parties must not be affected. The old system is replaced with a verifiable administrative process where the federal authority retains full control over the update and validity of water rights.

Additionally, the report consolidates CONAGUA’s exclusive authority to issue and modify water concessions. Basin Authorities, which historically operated with varying criteria, will no longer have powers to issue or formalize titles.

Lastly, the reform introduces a mandatory water availability review every two years, linking all decisions regarding transfers, extensions, and reassignments to updated hydrological data, thus enhancing sustainable use and traceability of water titles.



Análisis	Tema	Antes (Ley anterior)	Después (Nueva Ley)
Definiciones y responsabilidad	Responsabilidad en uso del agua	No existía definición formal ni criterios obligatorios de eficiencia o conservación.	Introduce una definición integral de responsabilidad hídrica en uso, manejo y conservación del agua, que orienta la conducta de concesionarios y asignatarios. Se convierte en criterio obligatorio para otorgar, prorrogar y revisar concesiones. Incluye eficiencia, tecnificación y uso racional verificable.
Concesiones y asignaciones	Autoridad otorgante	En la práctica operaban dos niveles: CONAGUA y Organismos de Cuenca, que podían emitir y formalizar títulos, generando criterios distintos entre regiones.	Establece que solo CONAGUA es autoridad competente para emitir, modificar, transmitir, prorrogar o extinguir concesiones y asignaciones. Los Organismos de Cuenca quedan limitados a funciones técnico-operativas, sin facultad de otorgamiento. La disponibilidad se revisa bianualmente, pero no se exige en transmisiones de titularidad que no modifican volúmenes ni usos.
	Régimen previo de venta / prohibición	El marco legal no reconocía expresamente la cesión onerosa de derechos y, en la práctica, se consideraba prohibida. Esto producía mercados paralelos, contratos privados sin validez, transmisiones simuladas mediante venta de predios o estructuras corporativas.	Elimina la prohibición implícita y no reconoce la figura de "venta" como contrato per se, pero sí regula la transmisión formal del título, que puede originarse en: (a) sucesión legítima, (b) compraventa de un predio con derechos inscritos, (c) fusiones o escisiones corporativas, (d) cesiones voluntarias debidamente justificadas ante CONAGUA. En todos los casos, la transmisión sólo surte efectos si CONAGUA emite un título actualizado, evitando mercados opacos. Las reasignaciones tienen 2 procesos: ordinario (análisis completo) y expedito (cuando ya hay disponibilidad).
	Naturaleza de la transmisión	Ambigüedad conceptual: en ocasiones se entendía que debía otorgarse una nueva concesión; en otras, que bastaba la notificación del cambio.	Aclara que la transmisión no implica un nuevo otorgamiento, sino la actualización del titular en el mismo título, siempre que se acrediten: legitimidad del acto, continuidad del uso autorizado, cumplimiento de obligaciones y ausencia de afectación a terceros. Municipios y Estados deben demostrar eficiencia, cumplimiento normativo y capacidad operativa para recibir asignaciones con criterios homogéneos.
	Alcance jurídico de la transmisión	La ley no precisaba si una transmisión implicaba reevaluar volúmenes, disponibilidad u obligaciones.	Determina que, en transmisiones legítimas, se conserva el mismo volumen, uso, zona de extracción y vigencia original, sin modificaciones materiales al título, permitiendo únicamente cambiar la titularidad y actualizando registros administrativos, siempre que el acto (sucesión, venta, fusión, escisión, cesión) sea legítimo. Se elimina la prohibición informal de venta.
	Revisión de disponibilidad	No existía periodicidad estricta; dependía de estudios aislados o decisiones administrativas.	La disponibilidad de cuencas y acuíferos se revisa cada dos años, y la información se vincula obligatoriamente al Registro Público del Agua para garantizar que transmisiones y prórrogas se otorguen bajo datos hidrológicos actualizados. Solo CONAGUA otorga, modifica, transmite y extingue concesiones. Se elimina la dispersión institucional.
	Reasignación de volúmenes	No había reglas claras para reasignar volúmenes liberados o no utilizados.	Establece dos vías: procedimiento ordinario (cuando requiere análisis técnico completo) y procedimiento expedito (cuando los volúmenes ya estaban disponibles y no afectan derechos previos). CONAGUA puede reasignar con criterios de eficiencia y equilibrio hidrológico. Las prórrogas se solicitan con anticipación, se comunican digitalmente y requieren cumplimiento verificable.
Prórrogas de concesiones	Plazo para solicitar prórroga	Existía plazo, pero era disperso y variable según interpretación.	Deben solicitarse entre 2 y 3 años antes del vencimiento. La prórroga depende del comportamiento integral del concesionario: uso eficiente, cumplimiento ambiental, cargas administrativas y responsabilidad hídrica.
	Criterios de evaluación	No se incluían criterios ambientales o de eficiencia.	Se toman en cuenta obligaciones de uso racional, pagos, cumplimiento de normas y condiciones de descarga. El traslado ilegal queda estrictamente penalizado y proporcional según volumen. Se vuelve una conducta de alto riesgo jurídico.
Sanciones penales	Traslado ilegal de aguas	Penas menores; algunas conductas no tipificadas con claridad.	Se establecen delitos por traslado ilegal con penas de 3 a 6 meses según el volumen. La alteración de cauces se penaliza de forma rigurosa, permitiendo excepciones controladas para actividades tradicionales o de subsistencia.
	Corrupción en concesiones	Penas de 1 a 8 años según caso.	La pena aumenta a 2-14 años, ampliando el castigo a servidores públicos que otorguen títulos a cambio de beneficios indebidos.

Analysis	Topic	Before (Previous Law)	After (New Law)
Definitions and Responsibility	Responsibility in Water Use	There was no formal definition or mandatory criteria for efficiency or conservation.	Introduces a comprehensive definition of water responsibility in the use, management, and conservation of water resources, which guides the conduct of water right holders and assignees. It becomes a mandatory criterion for granting, renewing, and reviewing concessions. It includes efficiency, technological improvements, and verifiable rational use.
Concessions and assignments	Granting authority	In practice, two levels operated: CONAGUA and the Basin Organizations, both of which could issue and formalize titles, resulting in differing criteria across regions.	It establishes that only CONAGUA is the competent authority to issue, modify, transfer, extend, or terminate concessions and allocations. Basin Organizations are limited to technical and operational functions, without authority to grant titles. Water availability is reviewed every two years, but this requirement does not apply to transfers of ownership that do not modify volumes or uses.
	Previous regime of sale / prohibition	The legal framework did not explicitly recognize the paid transfer of water rights and, in practice, it was considered prohibited. This led to parallel markets, private contracts without legal validity, and simulated transfers through land sales or corporate restructuring.	The reform removes the implicit prohibition and does not recognize "sale" as a valid contract per se, but it does regulate the formal transfer of the water title, which may originate from: (a) legitimate succession, (b) sale of a property with registered rights, (c) corporate mergers or spin-offs, or (d) voluntary transfers duly justified before CONAGUA. In all cases, the transfer only becomes legally valid if CONAGUA issues an updated title, thereby preventing opaque markets. Reassignments follow two processes: ordinary (full analysis) and expedited (when availability is already confirmed).
	Nature of the transfer	Conceptual ambiguity: In some cases, it was understood that a new concession had to be granted; in others, a simple notification of the change was deemed sufficient.	It clarifies that the transfer does not constitute a new granting, but rather an update of the holder within the same title, provided that the following are demonstrated: legitimacy of the act, continuity of the authorized use, compliance with obligations, and absence of harm to third parties. Municipalities and states must demonstrate efficiency, regulatory compliance, and operational capacity to receive allocations under homogeneous criteria.
	Legal scope of the transfer	The law did not specify whether a transfer required re-evaluation of volumes, availability, or obligations.	It determines that, in legitimate transfers, the same volume, use, extraction zone, and original term are preserved, with no material modifications to the title, allowing only a change in ownership and the updating of administrative records, provided that the act (succession, sale, merger, spin-off, assignment) is legitimate. The informal prohibition on sale is eliminated.
	Availability review	There was no strict periodicity; it depended on isolated studies or administrative decisions.	It establishes that in legitimate transfers, the volume, use, extraction zone, and original term of the concession remain unchanged, with no material modifications to the title. Only the ownership may be updated, and administrative records adjusted, provided the legal act (succession, sale, merger, spin-off, or transfer) is legitimate. The informal ban on sales is eliminated.
	Reallocation of volumes	There were no clear rules for reallocating released or unused volumes.	It establishes two pathways: an ordinary procedure (when full technical analysis is required) and an expedited procedure (when the volumes were already available and do not affect prior rights). CONAGUA may reassign based on efficiency criteria and hydrological balance. Extensions must be requested in advance, communicated digitally, and require verifiable compliance.
Concessions extensions	Deadline to request extension	There was a deadline, but it was vague and varied depending on interpretation.	They must be requested between 2 and 3 years prior to expiration. The extension depends on the overall performance of the concession holder, including efficient use, environmental compliance, administrative obligations, and water responsibility.
	Evaluation criteria	No environmental or efficiency criteria were included.	Obligations such as rational use, payments, compliance with regulations, and discharge conditions are taken into account. Illegal water transfers are strictly penalized, with sanctions scaled according to the volume involved. This is now considered a high-risk legal offense.
Criminal sanctions	Illegal water transfers	Minor penalties; some behaviors were not clearly defined as offenses.	Criminal penalties are established for illegal transfers, with sentences ranging from 3 to 6 months, depending on the volume. Tampering with watercourses is also penalized strictly, with controlled exceptions allowed for traditional or subsistence activities.
	Corruption in concessions	Penalties ranged from 1 to 8 years, depending on the case.	The penalty increases to 2–14 years, expanding the scope of punishment to include public officials who grant water titles in exchange for improper benefits.



Permanent Forum of
**Binational
Waters**



*water
unites us*

© 2025 Permanent Forum of Binational Waters.

All Rights Reserved.

www.binationalwaters.org