

ACTUALIZACIONES LEGALES DE CARA A LA LEY GENERAL DE AGUAS Y A LA REFORMA DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES

Diciembre de 2025

A. Introducción

En 2012 se reformó el artículo 4º constitucional, estableciendo que el Congreso debía expedir una nueva Ley General de Aguas antes de febrero de 2013. Desde entonces se han presentado múltiples iniciativas que no han avanzado, lo que ha generado doce años de estancamiento normativo.

El 3 y 4 de diciembre de 2025 el Congreso aprobó la Ley General de Aguas (la “Nueva Ley de Aguas”) y reformas relevantes a la Ley de Aguas Nacionales (la “LAN”), reconfigurando el marco hídrico con un énfasis decisivo en el derecho humano al agua y al saneamiento. La Nueva Ley de Aguas reglamenta el artículo 4º constitucional y articula la concurrencia entre Federación, entidades federativas y municipios.

Como resultado, la LAN contiene disposiciones desactualizadas, contradictorias y poco operativas, lo que ha contribuido a una gestión lenta por parte de la Comisión Nacional del Agua (“CONAGUA”). Aun así, la LAN conserva mecanismos valiosos para enfrentar el estrés hídrico, proteger los recursos naturales y apoyar el desarrollo económico, por lo que muchos de ellos deberían preservarse.

La Nueva Ley de Aguas incorpora principios de derechos humanos.

Frente a este escenario, y considerando que los sectores industrial y agrícola dependen de contar con fuentes de agua estables, legales y de calidad, Santamarina y Steta presenta esta guía para explicar los cambios que la reforma podría generar en el suministro de agua para estos sectores y las acciones recomendables para proteger sus derechos.

A. Transmisión de las concesiones de agua

Antecedente

A grandes rasgos, este sistema operaba a partir de los estudios que realiza la CONAGUA para determinar el volumen disponible en cada acuífero. Cuando existe disponibilidad, la propia Autoridad puede emitir nuevas concesiones de manera directa. No obstante, en aquellos acuíferos donde la disponibilidad se ha agotado, la CONAGUA se ve impedida de otorgar nuevas concesiones.

Esta circunstancia ha dado lugar a que, entre los titulares de títulos emitidos antes de la escasez, se desarrolle esquemas de transmisión de concesiones —con frecuencia de carácter oneroso, sin que ello resulte necesariamente ilegal, conforme lo ha reconocido el Poder Judicial— con el propósito de facilitar el acceso al recurso hídrico dentro de los límites de extracción previamente autorizados.

A diferencia de lo que se ha afirmado en algunos espacios, este sistema sí contribuye a mantener el equilibrio del acuífero. Esto se debe a que existe un volumen fijo de agua ya concesionado y, cuando la CONAGUA no puede otorgar nuevos títulos por falta de disponibilidad, cualquier persona que requiera agua debe obtenerla mediante la transmisión de una concesión existente. En otras palabras, no se abren nuevas asignaciones ni se incrementa la extracción total, simplemente el agua cambia de manos, pero la cantidad líquido autorizado a explotar en el acuífero permanece igual.

Reforma

Este es quizá uno de los puntos más controvertidos de la reforma, pues se pone fin a la transmisión de concesiones y, además, se prohíbe expresamente esta práctica. Asimismo, se abrogan todos los procedimientos y figuras de la Ley de Aguas Nacionales que hoy permiten este tipo de operaciones.

En sustitución, la CONAGUA crea el denominado “Fondo de reserva de aguas nacionales” (el “Fondo”), un instrumento a cargo de la propia Autoridad que se integrará con los volúmenes provenientes de títulos de concesión que hayan sido extinguidos, así como de aquellos que sean cedidos voluntariamente a la CONAGUA.

Conviene recordar que la extinción de un título de concesión puede derivar de diversas causas: falta de pago de derechos, incumplimiento de obligaciones, vencimiento del plazo de vigencia, entre otras. De esta forma, el Fondo se nutrirá gradualmente conforme los títulos se vayan extinguriendo, y la CONAGUA utilizará dicho volumen para atender nuevas solicitudes de concesión, privilegiando principalmente el uso público urbano, agrícola y la conservación de los recursos naturales.

No obstante, la reforma no aclara qué ocurrirá cuando dos usuarios —por ejemplo, dentro del sector industrial— soliciten simultáneamente un mismo volumen. Al no establecerse un criterio claro de prelación o asignación, este aspecto se convierte en uno de los elementos más débiles e inciertos de la propuesta.

Sugerencias

En este contexto, la recomendación más efectiva es también la más básica: **cumplir de manera puntual con todas las obligaciones derivadas de los títulos de concesión**, a fin de evitar cualquier posibilidad de que la CONAGUA declare su extinción. Es previsible que, una vez aprobada la reforma, la Autoridad busque de manera activa identificar volúmenes susceptibles de caducar para alimentar el Fondo de reserva; por ello, resulta fundamental asegurar desde ahora un estricto cumplimiento en materia de pagos, reportes y obligaciones técnicas asociadas a cada concesión.

B. Facilidad para la caducidad de los volúmenes de concesión

Antecedente

La caducidad se actualizaba cuando no se utilizaba los volúmenes de agua durante dos años consecutivos, para evitar ello la LAN considera algunos supuestos de exención, por ejemplo, el pago de la cuota de garantía, hasta el día de hoy el pago de esa cuota es indefinida.

Reforma

El pago de la cuota únicamente se pueda hacer por dos veces consecutivas, por lo que será más fácil que la CONAGUA decrete la caducidad de volúmenes.

Sugerencias

La reforma continúa reconociendo a aquellos concesionarios que realizan inversiones en ahorro y eficiencia del uso del agua. Por ello, resulta fundamental implementar medidas de eficiencia hídrica y documentar debidamente los programas, inversiones y resultados obtenidos. Informar oportunamente a la Autoridad sobre estas acciones no solo fortalece la cultura de cumplimiento, sino que también contribuye a evitar la configuración de la caducidad del título.

C. Prórroga de títulos de concesión

Antecedente

Conforme a la legislación anterior, un título de concesión podía ser prorrogado respetando tanto el volumen concesionado como el uso asignado en la concesión original. Para ello, era indispensable presentar la solicitud de prórroga dentro de los cinco años previos al término de la vigencia y al menos seis meses antes de su vencimiento.

CONAGUA solía aprovechar este procedimiento para verificar el cumplimiento de los términos y condicionantes establecidos en el título, tales como el pago de derechos, la presentación de declaraciones y demás obligaciones inherentes. En caso de detectarse incumplimientos, la Autoridad podía iniciar acciones administrativas, que podían derivar en la imposición de multas o, en casos graves, en la revocación de la concesión.

Reforma

Además de lo anterior, la prórroga de las concesiones estará sujeta a los estudios técnicos que determine la CONAGUA. Esto significa que, aun cuando el titular haya cumplido puntualmente con todas sus obligaciones, la autoridad podrá negar la prórroga si los estudios revelan condiciones críticas en el acuífero correspondiente.

Por ejemplo, un concesionario ubicado en Monterrey, Guadalajara o Ciudad de México, regiones cuyos acuíferos se encuentran entre los más sobreexplotados del país, puede ver limitada la posibilidad de renovar su título. Con las reformas a la LAN, la CONAGUA está facultada para no otorgar la prórroga con base exclusivamente en el estado de disponibilidad del acuífero, incluso si no existe incumplimiento por parte del usuario.

Sugerencias

- Solicitar la prórroga de la concesión al amparo de la ley actual.

Como se señaló anteriormente, la prórroga puede solicitarse dentro de los cinco años previos al vencimiento de la concesión. En consecuencia, un titular que ya se encuentre dentro de este periodo puede aprovechar para iniciar el trámite de prórroga ante la CONAGUA, especialmente considerando que la propuesta de reforma establece en sus artículos transitorios que los procedimientos iniciados al amparo de la legislación vigente deberán concluirse conforme a dicha normativa.

Previo a iniciar este trámite recomendamos realizar un due diligence o auditoría para verificar el cumplimiento de las obligaciones del título, pues como se mencionó la CONAGUA podría imponer multas o incluso revocando la concesión.

- Proponer acciones de mejora en el acuífero.

Esta prohibición podría tener su antecedente en diversos juicios de amparo promovidos en la ciudad de Torreón, en los cuales el Poder Judicial ordenó a la CONAGUA abstenerse de otorgar nuevas concesiones hasta que se garantizara que el acuífero de la región no se encontrara en estado de sobreexplotación.

En este contexto, una de las alternativas que podría explorarse es solicitar la prórroga de la concesión acompañada de un plan de acciones ambientales orientadas a mejorar la recarga del acuífero. Por ejemplo, el balance hídrico es una herramienta técnica que permite proponer a la CONAGUA medidas de conservación, infiltración y captación que contribuyan a restablecer el equilibrio del acuífero en una magnitud equivalente, o incluso superior, al volumen concesionado.

A través de este tipo de propuestas, podría argumentarse ante la CONAGUA que la prórroga solicitada no solo no agrava la condición del acuífero, sino que resulta ambientalmente benéfica, haciendo jurídicamente viable y técnicamente justificable la emisión de la prórroga. Cabe señalar que este enfoque no está garantizado, y habrá de

requerir una argumentación jurídica robusta respaldada por estudios técnicos sólidos que acrediten la viabilidad y efectividad de las acciones sugeridas.

D. Suministro de agua a terceras personas

Antecedente

En principio, las aguas concesionadas únicamente podían ser explotadas por el titular de la concesión. Esto significa que una empresa no puede suministrar agua a otra, aun cuando ambas pertenezcan al mismo grupo o consorcio. En caso de que una empresa suministre agua a otra sin fundamento legal, se corre el riesgo de que la CONAGUA imponga sanciones administrativas e incluso proceda a la revocación de la concesión.

No obstante, el artículo 23 Bis de la LAN establecía una excepción que permitía suministrar agua a terceros mediante un aviso previo a la CONAGUA, siempre que el tercero utilice el agua para el mismo uso autorizado en el título de concesión. Con dicho aviso, la responsabilidad del titular se acota y se formaliza la legalidad del suministro, reduciendo significativamente el riesgo de sanciones.

Este artículo es poco conocido y, en consecuencia, escasamente utilizado. Por ejemplo, en principio, los parques industriales deberían presentar este aviso para poder suministrar agua a sus usuarios; a su vez, los propios usuarios tendrían que exigir a sus proveedores la acreditación de dicho cumplimiento. Su omisión no es menor: implica un riesgo directo para la continuidad del título de concesión, cuya eventual pérdida representa un riesgo operativo significativo tanto para el proveedor como para el usuario final.

Reforma

La reforma elimina el artículo 23 Bis, lo que suprime la posibilidad de que el titular de una concesión suministre agua a terceros. Esta modificación genera diversas problemáticas, entre ellas:

- a) En el caso de los parques industriales, se dificulta el suministro de agua entre el titular del parque y sus arrendatarios o propietarios.
- b) Para consorcios o grupos empresariales, cada empresa deberá contar con su propia concesión, sin importar la cercanía física de sus instalaciones ni la existencia de infraestructura común.
- c) Se limita la posibilidad de evitar la caducidad de volúmenes mediante su suministro a terceros, reduciendo la flexibilidad operativa de muchos usuarios.

Sugerencias

- **Presentar el aviso antes de la entrada en vigor de la reforma.**

Aunque no puede garantizarse que la CONAGUA no intente aplicar la nueva LAN de forma

retroactiva, es posible presentar el aviso de suministro a terceros antes de la reforma y, una vez vigente la nueva ley, alegar la existencia de derechos adquiridos.

- **Transmitir volúmenes parciales.**

Para consorcios o grupos empresariales, se recomienda ceder parcial o totalmente volúmenes de agua mediante la transmisión de concesiones antes de la vigencia de esta reforma, a fin de que cada persona moral sea titular del volumen que efectivamente utiliza. Esto reduce riesgos futuros derivados de la eliminación del artículo 23 Bis.

E. Nuevos delitos hídricos

Propuesta de reforma y sugerencias

Se consideran nuevos tipos penales dentro de los cuales podemos señalar, los siguientes acompañados de los siguientes:

- (i) suministrar agua a terceros es considerado como un delito: por ende consideramos necesario revisar si el suministrador de agua cuenta con permisos por parte del Estado o del Municipio para ello, o bien, si la propia CONAGUA emitió algún tipo de confirmación de criterio para prestar dicho servicio.
- (ii) desviar ríos o causes: en este caso, se recomienda tener una revisión exhaustiva del terreno que se pretende adquirir, a efecto de descartar que se haya desviado o rellenado algún tipo de riachuelo, ya que la CONAGUA podría hacer responsable de esta acción tanto al vendedor como al adquirente. Cabe señalar que el desvío de ríos se puede realizar de forma legal al amparo de los permisos correspondientes.

Oficina México: Lic. Vicente Grau, vgrau@s-s.mx

Lic. Claudia Rodriguez, crodriguez@s-s.mx

Lic. David Gonzalez, david.gonzalez@s-s.mx

Tel: (+52 55) 5279-5400

Oficina Monterrey: Lic. Heriberto Garza, hgarza@s-s.mx

Tel: (+52 81) 8133-6000

Oficina Querétaro: Lic. José Ramón Ayala A., jayala@s-s.mx

Tel: (+52 442) 290-0290