

# Entre el reconocimiento de la diversidad cultural y los sistemas normativos de los ñaño del sur del estado de Querétaro, México: una reflexión desde la perspectiva del Estado de derecho frente a la pluralidad jurídica<sup>1</sup>

Adriana Terven Salinas

Universidad Autónoma de Querétaro (Santiago de Querétaro, QRO, México)

Doctora en Antropología Social

Dirección electrónica: [adrianaterven@gmail.com](mailto:adrianaterven@gmail.com)

Terven Salinas, Adriana (2017). "Entre el reconocimiento de la diversidad cultural y los sistemas normativos de los ñaño del sur del estado de Querétaro, México: una reflexión desde la perspectiva del Estado de derecho frente a la pluralidad jurídica". En: *Boletín de Antropología*. Universidad de Antioquia, Medellín, vol. 32, N.º 53, pp. 124 - 141.

DOI: <http://dx.doi.org/10.17533/udea.boan.v32n53a08>

Texto recibido: 13/05/2016; aprobación final: 22/11/2016

**Resumen.** Detrás del reconocimiento de la justicia indígena, existen tensiones entre distintas nociones jurídicas: las del Estado y las de los pueblos indígenas. Hablar de diversidad cultural bajo la visión jurídica positiva no encuentra comprensión, generando una gran distancia entre la lógica legal y la realidad de las comunidades indígenas. El propósito de este artículo es mostrar formas diferentes de hacer justicia, cuya vigencia, validez y legitimidad puede descansar en principios diferentes a los del Estado de derecho. Lo anterior encuentra sustento si consideramos las relaciones y mezclas entre los distintos referentes normativos: los estatales y los indígenas, lo que permite la presencia de asuntos que involucran lógicas culturales indígenas en instancias de justicia del Estado.

**Palabras clave:** diversidad cultural, legalidad, justicia indígena.

---

1 El presente texto corresponde a un artículo de revisión documental de leyes, resultados de investigación de posgrado y casos registrados en minutas; asimismo, retoma las discusiones del Seminario Permanente de Antropología del Derecho de la UAQ.

## **Between the recognition of cultural diversity and regulatory systems among ñãño people from the southern state of Queretaro, Mexico: A reflection from the perspective of rule of law against legal plurality**

**Abstract.** Behind the recognition of indigenous justice, tensions exist between diverse legal notions, those from the state and those from the indigenous people. When talking about cultural diversity under the positive legal vision, there is no understanding, creating a vast distance among the legal logic and the reality of the indigenous communities. The purpose of this article is to show different ways to make justice and whose validity and legitimacy can rest under different principles to those of the rule of law. The latter finds support if the relations and blend among the different legal normative references are considered: state and indigenous, which allows the presence of affairs that involve indigenous cultural logics in instances of state justice.

*Keywords:* cultural diversity, legality, indigenous justice.

## **Entre o reconhecimento da diversidade cultural e os sistemas normativos dos ñãño do sul do estado de Querétaro, no México: uma reflexão desde a perspectiva do Estado de direito frente à pluralidade jurídica**

**Resumo.** Após o reconhecimento da justiça indígena, existem tensões entre diferentes conceitos jurídicos, aquelas do Estado e aquelas dos povos indígenas. Falar de diversidade cultural sob a visão jurídica positiva, não encontra compreensão, gerando uma grande distância entre a lógica legal e a realidade das comunidades indígenas. O propósito deste artigo é expor diferentes maneiras de fazer justiça e cuja vigência, validade e legitimidade podem descansar em princípios diferentes àqueles do Estado de direito. O anterior encontra sustentabilidade se considerarmos as relações e misturas entre os diversos referentes normativos: os estatais e os indígenas, isto permite a presença de assuntos que envolvem lógicas culturais indígenas em instâncias de justiça do Estado.

*Palavras-chave:* diversidade cultural, legalidade, justiça indígena.

## **Entre la reconnaissance de la diversité culturelle et les systèmes réglementaires entre les ñãño de l'état méridional du Querétaro, au Mexique : une réflexion du point de vue de l'état de droit face à la pluralité juridique**

**Résumé.** Après la reconnaissance de la justice indigène, il existe des tensions entre les différents concepts juridiques, celles proposé par l'État et celles des peuples indigènes. En parlant de la diversité culturelle sous le point de vue juridique positive, n'est pas compréhensible, ce qui fait un écartement entre la logique juridique et la réalité des communautés indigènes. Cet article montre différentes façons de faire justice et dont la validité et la légitimité se trouve dans des principes différents à celles de l'Etat du droit. Cette idée trouve un soutien si l'on considère les relations et les mélanges entre les différentes modèles juridiques: de l'état et des indigènes, ce qui permet la présence de sujets impliquant logiques culturelles indigènes aux instances de la justice de l'État.

*Mots-clés :* diversité culturelle, légalité, justice indigène.

## Introducción

Uno de los principales retos que ha enfrentado el reconocimiento legislativo de la diversidad étnica y cultural en México es su distancia retórica de la realidad de las comunidades indígenas, reflejándose en la imposibilidad para articular internamente el conjunto de leyes con las prácticas normativas indígenas. La brecha entre discursos legales y justicia indígena ha provocado diversos escenarios, desde aquel que alerta sobre el peligro de reconocer sistemas normativos que afectan la vida y dignidad de las personas, hasta un escenario de total incompreensión por parte de los funcionarios del Estado, para quienes nociones como “diversidad cultural” no encuentran intelección en su lógica jurídica.

Esta última situación es la que me interesa explorar, para superar la visión coloquial que ubica la diversidad cultural como un adjetivo que describe una condición de pluralidad y situarla como un proyecto político. En el primer apartado de este texto presento una reflexión que pone en debate el reconocimiento legislativo de la diversidad cultural frente a la lógica del Estado de derecho, mostrando cómo desde esta última no es posible pensar los sistemas normativos indígenas desde un principio de legalidad, invalidándose así a la justicia indígena (en términos formales).

Como parte de esta reflexión, ubico en el pluralismo jurídico el puente que une distintas nociones normativas (las del Estado y las de los pueblos indígenas) que, aunque aparentemente son irreconciliables en términos formales, vistas desde la realidad social se encuentran sobreimpuestas y mezcladas, permitiendo la presencia de asuntos jurídicos que involucran a la población indígena y sus lógicas culturales en juzgados estatales y cortes nacionales. No obstante, para reconocer la justicia indígena desde un principio de legalidad, es necesario conocer la manera como se conforman los sistemas normativos de los pueblos indígenas.

En el segundo apartado, presento dos casos de disputa que sucedieron en Querétaro, México, en el municipio de Amealco, en los que estuvo involucrada población ñaño, los cuales se resolvieron por medio de sus sistemas normativos. A partir de estos casos visibilizo la vigencia y validez de los referentes normativos indígenas en el ámbito comunitario, indicando los principios que pueden conformar una legalidad diferente y diversa. Para cerrar el artículo, retomo los principales conceptos: Estado de derecho, sistemas normativos y pluralismo jurídico, para ubicar la legalidad como una construcción social, dinámica y afectada por distintas concepciones normativas.

## La diversidad cultural en un marco de legalidad

Este estudio se ubica en el contexto del reconocimiento constitucional de la diversidad étnica y cultural que los Estados-nación latinoamericanos llevaron a cabo en

las últimas décadas del siglo xx, acompañado por el desarrollo de una jurisprudencia internacional, la cual identificó los derechos indígenas como derechos humanos. Si bien estos eventos en el orden de lo legal parecían plantear cambios importantes en las relaciones entre la población indígena y el Estado (Stavenhagen, 2002),<sup>2</sup> los resultados han sido por demás decepcionantes, al observarse un recrudecimiento de las relaciones de despojo en el actual contexto neoextractivista, caracterizado por la explotación de los gobiernos y las empresas multinacionales de los recursos naturales en territorios indígenas (López-Bárceñas, 2012; Santos, 2012).

En México, el proceso de reconocimiento de la diversidad cultural inició con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en agosto de 1990 y continuó con la reforma al artículo 4.º constitucional en 1992, que reconoció el carácter multicultural de la nación al promover la protección y el desarrollo de las culturas, las lenguas, los usos, las costumbres y las formas específicas de organización social de la población indígena y garantizar el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

No obstante, el tema del reconocimiento de derechos indígenas cobró mayor atención con el levantamiento zapatista de 1994, dando mayor fuerza a los debates sobre la conformación de naciones plurales. Posteriormente, en 2001, la reforma en materia indígena al artículo 2.º de la Constitución reveló lo que se ha visto como la conformación de un multiculturalismo neoliberal u oficial. Se ha analizado la manera en que el Estado se volvió el responsable del reconocimiento de derechos culturales, otorgando ciertos derechos al mismo tiempo que negando otros (Hale, 2002) y articulando políticamente la diferencia como parte del orden social, al volverla compatible con las relaciones de dominación (Hernández, Paz y Sierra, 2004).

Frente a lo anterior, los pueblos indígenas han hecho distintos usos de la legalidad del Estado, al utilizar estratégicamente el derecho, recurrir a instrumentos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y al conseguir sentencias favorables en cortes estatales. Tales han sido los casos de los purépechas de Cherán para la elección de autoridades municipales por medio de sus usos y costumbres, la lucha por el agua de la comunidad yaqui frente al gobierno del estado de Sonora y la defensa del territorio sagrado de los wixárika ante empresas mineras canadienses.<sup>3</sup>

En lo tocante a Querétaro, en marzo de 2008 se reformó el artículo 3.º de la Constitución local en el que se reconoció el carácter pluricultural del Estado, sustentado en tres pueblos originarios: otomí (ñaño y ñaño), huasteco (teenek) y

---

2 En México, la ideología que durante décadas imperó estuvo encaminada a integrar, mexicanizar, modernizar y desarrollar a las poblaciones indígenas, lo que llevaba persistentemente a la demolición de las estructuras sociales, culturales, económicas y políticas de dichas poblaciones.

3 Si bien se trata de casos en los que los pueblos indígenas salieron favorecidos, esto no termina por evitar el asedio de sus territorios. Ver Aragón (2013), Alfie (2015) y Moreno (2015).

pame (xi'oi).<sup>4</sup> Posteriormente se elaboró un marco legal secundario que fue la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Querétaro (LDC), publicada en julio de 2009. El apartado que retomo para esta revisión es el título tercero, correspondiente a la justicia indígena, y su capítulo primero sobre los sistemas normativos, en el cual se presenta una elaboración sobre las autoridades tradicionales y sus competencias, así como la distribución de funciones y organización del trabajo municipal.

Se trata de un capítulo compuesto por siete artículos (del 16 al 22) que podemos considerar breves en relación con lo que representa la justicia indígena en términos del entramado sociocultural, económico y político que condensa. Mi propósito es, entonces, darle contenido empírico a las disposiciones legislativas de la LDC a partir de la exposición de casos de disputa que fueron registrados en el municipio de Amealco de Bonfil, ubicado al sur del estado de Querétaro, el cual representa el núcleo poblacional con mayor número de hablantes del hñãñho (INEGI, 2010).<sup>5</sup>

La discusión que a continuación presento parte de considerar que una de las principales tensiones relacionadas con el reconocimiento de la justicia indígena se ubica en su disonancia con la concepción monopólica del Estado basada en un único derecho, mientras que la justicia indígena es una realidad que históricamente ha formado parte de la vida de los pueblos originarios, independientemente de su reconocimiento legislativo, y pone en entredicho la visión monojurídica dominante<sup>6</sup> al revelar la existencia del pluralismo jurídico.

Es justamente esta brecha entre la justicia administrativa a partir de la cual se brinda la seguridad jurídica a los ciudadanos (y la diversidad cultural), sobre lo que me interesa reflexionar. De un lado tenemos el principio de legalidad, que debe cumplir con tres elementos mínimos, de acuerdo con Salazar: el primero es la existencia de un cuerpo normativo formulado por la autoridad jurídica; el segundo se refiere al cuerpo normativo compuesto por normas estables, prospectivas, generales, claras y que hayan sido publicadas; y el tercero indica que la aplicación de normas debe ser ejecutada por tribunales previamente establecidos, a través de

---

4 La denominación entre paréntesis es la forma en que la población se autodenomina en su propia lengua.

5 El Estado de Querétaro se ubica en el centro de México en la región conocida como el bajío, de acuerdo con el censo de población del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de 2010. Tiene una población de 1.269.931 habitantes, está compuesto por 18 municipios y se divide en tres regiones: Sierra Gorda, Semidesierto, Centro y Sur. El municipio donde se realizó el estudio se ubica en el sur (ver mapa en el siguiente apartado).

6 La justicia indígena no es la única que confronta la visión única del derecho: organismos internacionales como el Banco Mundial también han traído cambios en el derecho local, como sucede con la materia mercantil, por ejemplo (Blanco, 2009).

procedimientos que garanticen que toda pena esté debidamente fundada y motivada (Salazar, 1998).

A diferencia de esta visión con tendencia hacia la centralización de la práctica jurídica y cuya finalidad es la protección de los derechos del individuo, en la justicia indígena observamos que

[...] son enormes las variaciones en el tipo de autoridades que administran la justicia, en la manera de aplicarla, en las orientaciones normativas que presiden la aplicación, en los tipos de litigios para cuya resolución se consideran competentes, en las sanciones que aplican con más frecuencia, en la relación entre oralidad y escritura, en la relativa distancia normativa e institucional en relación con la justicia ordinaria y en las formas de articulación y cooperación que mantienen con ella. (Santos, 2012: 20-21)

Nos encontramos, pues, con dos visiones jurídicas irreconciliables, y la dificultad para entender la noción de diversidad cultural crece cuando se quiere (y se ha hecho) reconocer desde los principios relacionados con el Estado de derecho.<sup>7</sup> Desde esta plataforma, los derechos humanos y las libertades fundamentales se hacen efectivos “a través de su protección formalizada e institucionalizada en el ordenamiento jurídico positivo” (García-Ricci, 2011: 37),<sup>8</sup> cuyo proceso de formación de leyes se realiza, exclusivamente, por medio del dictamen, la discusión y la votación del proyecto de ley por las cámaras de diputados y los senadores. En las comunidades indígenas, podemos decir que los derechos fundamentales se garantizan desde una lógica diferente, como lo sería a partir de la vigilancia que ejerce la población local; de esta manera, las autoridades indígenas no pueden imponer unilateralmente sus decisiones, ya que “ellos mismos son vecinos de los pueblos y esto los limita en su acción, ya que participan en las relaciones de parentesco y poder de la comunidad” (Sierra, 1992: 99).

Estas distintas visiones plantean un complejo dilema cuando hablamos de sistemas normativos indígenas; el artículo 16 de la LDC dice:

Se reconoce la existencia y la validez de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, con características propias y específicas en cada uno, basados en sus usos, costumbres y tradiciones ancestrales, que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo, los cuales son aplicables en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la vida comunitaria y, en general, de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad. (LDC, 2009: 37)

---

7 De acuerdo con el principio de legalidad, el Estado de derecho debe tener los siguientes principios mínimos: garantía de los derechos fundamentales, división de poderes, legalidad de la administración y seguridad jurídica (Márquez-Rábago, 2008; García-Ricci, 2011).

8 El ordenamiento jurídico positivo está compuesto por la Constitución Nacional y las leyes y normas jurídicas creadas por un proceso legislativo.

Aunque la LDC plantea reconocer diferentes ordenamientos (sistemas normativos internos) y procesos (usos, costumbres y tradiciones ancestrales), la visión del Estado de derecho termina por rescindir dicho reconocimiento. En la práctica, los operadores de justicia del Estado simplemente no consiguen articular un discurso y una práctica que contemple la diversidad cultural cuando se enfrentan a casos que involucran población indígena; como señala Barrera Garrido, las ideologías vinculadas con una intertextualidad constituyente ortodoxa no permiten interpretaciones plurales.<sup>9</sup>

Respecto a otro de los principios del Estado de derecho, la división de poderes, este se refiere a la diferenciación de funciones en distintos órganos (ejecutivo, legislativo y judicial) dentro del aparato institucional. Bajo este esquema, la creación de la ley le corresponde sólo al poder legislativo y la aplicación al ejecutivo y al judicial. La idea de esto es impedir el abuso del poder evitando su concentración en un sólo organismo y así garantizar la seguridad jurídica. Para los pueblos indígenas, podemos decir que los poderes se estructuran de forma muy diferente: la organización comunitaria por lo general recae en las autoridades civiles y religiosas, las cuales se articulan bajo el sistema de cargos y organismos locales como la asamblea. La LDC, en el artículo 21, se abre al reconocimiento de otra organización de poderes: “En los pueblos y comunidades indígenas, la distribución de funciones y la organización del trabajo municipal deberán respetar los usos, costumbres, tradiciones y sistemas normativos internos de cada comunidad” (LDC, 2009: 38).

En realidad, nos encontramos con una visión diferente a la de la división de poderes del Estado de derecho; el sistema de cargos es una forma distintiva de

[...] organización con base en cargos rotativos con cierto nivel jerárquico que constituye uno de los referentes del gobierno indígena, a partir del cual se articulan las distintas figuras de autoridad. El sistema de cargos se convierte en el eje articulador de estas figuras, lo que motiva su propia renovación y una continua adecuación del mismo; en este sentido puede ser visto como uno de los elementos que definen el sistema jurídico indígena. (Sierra, 2002: 258-259)

A diferencia de la idea de dividir para evitar el abuso de poder, los cargos de servicio concentran prácticamente todos los aspectos relacionados con la vida de las comunidades: organización de la fiesta patronal, de la faena, de elecciones de autoridades, la realización de trámites administrativos y la resolución de problemas. Esta forma de organización resulta confusa y contraria a los ojos de los funcionarios del Estado, para quienes la independencia de poderes y las vías de control constitucional representan la vía hacia un Estado democrático. Esta lógica

9 Comunicación personal con Karla Barrera Garrido, abogada que trabajó en la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia del DIF (Desarrollo Integral de la Familia) del estado de Querétaro, ahora estudiante de Antropología.

del Estado de derecho termina por invalidar a las autoridades indígenas cuando se encuentran en una controversia: frente a esto, los pueblos indígenas han tenido que recurrir a abogados para plantear sus asuntos en los términos jurídicos formales.<sup>10</sup>

Un último principio que compone al Estado de derecho es el de la seguridad jurídica mediante la justicia administrativa, la cual vigila que la actuación se apege al derecho:

Las autoridades, por su parte, nada pueden hacer que no esté previsto en las leyes (principio de legalidad); cualquier posible afectación de los derechos del individuo debe estar debidamente fundada y justificada por una norma, a la vez que el afectado debe contar con la posibilidad de defenderse y ser escuchado (garantía de audiencia o principio del debido proceso legal). (Fix-Fierro, 1994: 11)

En las comunidades indígenas, los procedimientos de justicia se basan en normas y principios que no están codificados, son principalmente negociados y no se aplican de la misma manera; no obstante, existe cierta constancia basada en procesos conciliatorios.

En las resoluciones locales, por lo general

[...] los involucrados se ven obligados a discutir y argumentar sus puntos de vista, afloran una serie de principios, normas y valores, que si bien no están escritos ni codificados sirven de parámetros normativos para dirimir las disputas; una pluralidad normativa sobre lo permitido y lo prohibido, sobre el honor y el respeto, que conforman una ideología y una moral funcional para el grupo y las autoridades en turno. (Sierra, 1992: 99)

Cercano a lo anterior, la LDC en el artículo 17 indica que

[...] las autoridades tradicionales de los pueblos y [las] comunidades indígenas, electas por la comunidad para dar solución a los conflictos y [las] controversias entre sus miembros, lo harán conforme a sus sistemas normativos internos, en tanto no contravengan el orden jurídico mexicano y con pleno respeto a los derechos humanos. (LDC, 2009: 37)

Encontramos al final de este artículo una salvedad, la cual resulta necesaria si consideramos que la justicia indígena no cuenta con tribunales que garanticen el cumplimiento de la ley y la eficacia de la norma y de todo el sistema jurídico. Dicha salvedad reduce la justicia indígena a la atención de asuntos menores, cerrando la posibilidad a la resolución de problemas territoriales, sobre recursos naturales, penales, etc.

---

10 Como son los casos planteados anteriormente con los purépechas de Cherán y el pueblo yaqui, entre otros.

Hasta aquí, observamos que detrás del reconocimiento de la justicia indígena existen tensiones entre distintas nociones jurídicas, las del Estado de derecho y las de los pueblos indígenas. Hablar de diversidad cultural bajo la visión jurídica positiva no encuentra intelección y genera una gran distancia entre la lógica legal y la realidad de las comunidades indígenas. El objetivo es ubicar la justicia indígena desde un principio de legalidad y, para esto, las prácticas de resolución de problemas entre los pueblos indígenas sustentan empíricamente la existencia de formas diferentes de hacer justicia cuya vigencia, validez y legitimidad puede descansar en principios diferentes a los del Estado de derecho.

Lo anterior encuentra fundamento en la expresión del pluralismo jurídico,<sup>11</sup> es decir, en la articulación y sobreimposición de distintos referentes normativos: los estatales y los indígenas, que se influyen mutuamente. El puente que une ambos lados de la brecha se tiende a partir de visibilizar las relaciones entre dichos referentes, es decir, es la interlegalidad la que nos permite hoy en día presenciar asuntos que integran lógicas culturales indígenas y que se componen por una gran diversidad de involucrados, como empresas locales y transnacionales, gobiernos y particulares, tanto en instancias estatales e internacionales como en la comunidad. Este último espacio es el que me interesa, ya que permite comprender las lógicas normativas indígenas en el espacio jurídico translocal.

### **Sistemas normativos ñãño**

Al sur del estado de Querétaro se ubica el municipio de Amealco de Bonfil, el cual cuenta con una población de 62.197 habitantes, de los cuales 23.556 son ñãño, lo que representa el municipio con mayor número de población indígena (INEGI, 2010). Otro dato que es necesario indicar es el relacionado con la organización político-administrativa: México se compone por 32 estados divididos en su interior por municipios; en Querétaro hay 18 cabeceras municipales, que se organizan por delegaciones y estas a su vez por subdelegaciones y barrios. Los casos que a continuación presento sucedieron en dos delegaciones del municipio de Amealco (en estas localidades las autoridades oficiales son los delegados, subdelegados y comisarios ejidales —estos últimos corresponden a autoridades agrarias—).

---

11 Retomo la noción de “pluralismo jurídico” presentada por Boaventura de Sousa Santos (1987). Se trata de un concepto clave para entender el derecho, concibiéndolo como diferentes espacios legales sobreimpuestos e interpenetrados que se mezclan en nuestras mentes y acciones cotidianas. Santos señala que vivimos un tiempo de porosidad legal caracterizado por múltiples órdenes legales, los cuales se expresan en la interlegalidad, otro concepto que refiere a las intersecciones entre estos órdenes, vistas como los procesos dinámicos (Santos, 1987).



**Figura 1** Mapa con división municipal del estado de Querétaro

*Fuente:* INEGI (2005).

En este apartado presento dos casos de disputa a partir de los cuales muestro algunos de los problemas que enfrentan los ñãño, así como la manera en que se conforman los sistemas normativos. El propósito es hablar de una serie de principios que permitan situar la justicia indígena desde un concepto de legalidad diferente. El primer caso se relaciona con normatividades y valores vinculados al aprovechamiento del agua del manantial del Millán, ubicado en la delegación de San Ildefonso Tultepec. San Ilde (como comúnmente lo denominan) representa el segundo núcleo poblacional con mayor número de hablantes del hñãño en el municipio de Amealco al contar con 5.482 hablantes de lengua indígena (INEGI, 2010).

El manantial del Millán se encuentra en los barrios de Xajay y Tenazda, y está orientado a usos agrícolas.<sup>12</sup> La trayectoria de sus disputas fue analizada por López (2014), quien ha hecho un amplio seguimiento de las relaciones de poder alrededor de la gestión y los manejos diferenciados de los manantiales en esta región. Tene-

12 En términos de la composición interétnica de ambos barrios, en Xajay hay una mayor presencia de población ñãño y en Tenazda hay una mayoría de mestizos, ubicándose una porción reducida de ñãño hacia la parte baja de este barrio.

mos entonces que el manejo de este manantial (y otros) se ha realizado por medio de la organización local, como lo son las regidurías del agua y los comités locales. Fue después de las disposiciones legales emitidas a mediados de 1990 por la Ley de Aguas que se definió que las concesiones de uso del agua en términos de unidades de riego, con fines agrícolas, se otorgarían a las agrupaciones bajo el régimen de sociedades civiles.

En el caso del Millán, la regiduría del agua se conformó bajo el nombre de Juante Sociedad Civil y se organizó bajo la lógica del sistema de cargos rotativos por barrio:

[...] se trata de un esquema de organización hasta cierto punto local cuyas funciones son tandeear y administrar los riegos derivados de los manantiales; dentro de los testimonios locales, se refiere la existencia de regidores de agua de manantiales posterior al desmembramiento de la hacienda (1910-1930), propiamente con la creación del ejido. (López, 2014: 112)

Entre las obligaciones del regidor de agua del Millán está la manutención de la cruz y la organización de su fiesta el 3 de mayo; “algunas personas usuarias del manantial de la parte de Xajay consideran que esta celebración del Millán se instauró específicamente para evitar el desecamiento de éste por efecto de las múltiples contiendas de las que ha sido objeto” (López, 2014: 115). Hoy en día, el regidor de la porción de Tenazda se ha desligado de tales actividades, quedando la realización de su fiesta a cargo del regidor de Xajay; los regantes (los beneficiarios del manantial) de Xajay han interpretado esta acción

[...] como una forma de “renegar” de los dotes del manantial de Dios, por lo que ésta persona ha sufrido castigos divinos relacionados con la muerte de su becerro por ahogamiento en una ciénaga, y la muerte de su caballo a causa de las picaduras de abejas. (López, 2014: 115-116)

Como podemos ver, la gestión del manantial está atravesada por diversos referentes normativos, tanto institucionales como de la organización local. Estos últimos, a su vez, se componen por lógicas relacionadas con el sistema de cargos comunitario y el uso ritual de la naturaleza, lo cual tiene gran peso en los procesos de disputa y regulación social. En este sentido, se percibe el manantial al igual que a una persona, por lo que este es susceptible de tener “hambre” y es alimentado por vía ritual:

el manantial es como uno, es como las personas, también sienten y necesitan cosas, como nosotros que tenemos hambre, uno como persona si no comemos no rendimos en el trabajo, nos sentimos débiles y sin ganas de trabajar... pues el manantial es igual que uno, necesita comer para que rindan sus agüitas, necesita su taquito para que siga trabajando y sacando agua. (Xajay, citado en López, 2014: 116)

De acuerdo con López (2014), los manantiales son declarados como familiares y miembros activos en las relaciones sociales que rigen la vida conjunta y es a través de estas celebraciones que se restablece el vínculo entre las personas y el manantial (es la forma de reciprocitar los beneficios que la comunidad recibe durante el ciclo agrícola). Otro dato que es importante señalar es que el regidor representa una figura de autoridad y se ocupa, implícitamente, de regular y vigilar las posibles confrontaciones por el manejo del líquido al interior de la población:

De ello surge su correlación con una ética local acerca de las relaciones sociales, remarcada por la penalización de los conflictos o [las] envidias entre las personas originadas por la posesión y usufructo de sus aguas, la cual se agudiza cuando el manantial “se retira” (desección del ojo de agua) a causa de esto. (López, 2014: 118)

Xajay, citado en López, añade:

Debemos estar tranquilos entre nosotros, no debemos pelear, el manantial es muy fijado en eso, ya sabemos que cuando nos peleamos sus aguas, o cuando nos envidiamos para no darnos aguas, se va, se seca... cuando los problemas con el presidente municipal se nos bajó el agua, se fue mucha agua por el problema... creo que si Dios ya nos castigó, se bajó el agua a más de la mitad, ya no riegan todos los que regábamos antes, otro pleito y se esconde pa' siempre el manantial. (2014: 125)

Tenemos entonces que el manantial del Millán ha pasado por varios episodios de disputas por su posesión, ya sea con particulares o con administraciones municipales. Estos casos escapan de las instancias de justicia oficiales y revelan los principios y procedimientos de resolución de conflictos entre los ñaño. Como observamos, en estas disputas es la colectividad quien legitima la autoridad del regidor, los valores de justicia (relaciones de reciprocidad con el manantial), la moral social (participación total de la comunidad, incluso aquellos no beneficiados por el manantial han participado en su defensa dado que el manantial pertenece a San Ildefonso),<sup>13</sup> y los instrumentos (acuerdos internos, documentos legales, presencia institucional, palos y piedras). Asimismo, observamos lógicas de regulación social,

---

13 Los barrios que integran San Ildefonso se ligan en términos culturales, sociales, político-administrativos y ecológicos a partir de una pertenencia basada a nivel social en interacciones vecinales, de parentesco y rituales (Prieto y Utrilla, 2006), en que los habitantes de los distintos barrios intervienen en los procesos biofísicos de la demarcación para proveerse alimento, agua, medicamentos, combustibles, productos rituales, así como elementos que dinamizan algunas relaciones comerciales (López, 2014). Esta unidad crea una identificación y pertenencia a un conjunto amplio de relaciones culturales, sociales y naturales que de manera situacional fundamentan la concepción integrada del concepto de comunidad (ar hnini) (Vázquez y Prieto, 2012).

ya que los conflictos ocasionan el retiro del manantial o la muerte de animales de corral.<sup>14</sup>

A continuación, retomo un caso que sucedió a mediados de 2013 cuando un grupo de habitantes mestizos de Tenazda, que no eran regantes del Millán, convocaron a los regantes de Xajay para presentarles la propuesta de entubar el agua del manantial correspondiente a los regantes de Tenazda y destinarla a consumo humano. Esta reunión supuso, de entrada, otro episodio de contienda para hacerse al control de las aguas del manantial, por lo que asistieron, como en ocasiones anteriores, los regantes y las personas que no son beneficiarias del manantial, pero que desde un sentido de comunidad han participado en su defensa. Conforme se iba congregando la gente, los pobladores de Xajay comenzaron a identificar a los asistentes del barrio de Tenazda, notando la ausencia del regidor y de los regantes de dicho barrio.

Los representantes de Tenazda mencionaron los motivos de la reunión (escasez de agua para consumo humano en su barrio) y solicitaron dos pulgadas del agua del Millán, petición que fue rechazada por los vecinos de Xajay. Ante el rechazo, la gente de Tenazda sustentó su reclamo en un discurso basado en el agua como derecho humano y mencionaron que ellos podrían apoyar en un futuro el posible despojo del agua por parte de la Comisión Estatal de Aguas (CEA), a razón del vencimiento de la concesión.<sup>15</sup> Los habitantes de Xajay señalaron que no se podía realizar ninguna modificación en cuanto al uso definido para el agua, a pesar del vencimiento oficial, el cual se basaba en acuerdos internos anteriores, y concluyeron que no se tomaría ninguna decisión sin el regidor y los regantes del manantial de Tenazda y sin las otras autoridades (delegado y comisario ejidal), quienes no habían sido convocadas a la reunión.

En suma, podemos decir que las normatividades y los valores a partir de los cuales se resuelven las disputas en cuanto al acceso, manejo y control de las aguas del Millán, parten de lógicas distintas a las del Estado de derecho y su principio de legalidad. En el caso del Millán, por ejemplo, las nociones que fundamentan la resolución de la disputa se pueden enlistar de la siguiente forma, observándose una apelación a:

---

14 Ver López (2014) para conocer otros casos de disputa en torno al Millán y sobre otros manantiales en el municipio de Amealco, así como para profundizar en las concepciones ñaño sobre la naturaleza y la ritualidad.

15 Se refiere a la pérdida de la concesión del uso del Millán que les otorgó CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) como reconocimiento jurídico, cuya renovación no se realizó a tiempo y desde el año 2009 la Sociedad Civil Juante perdió los derechos del agua; sin embargo, esta situación no ha llevado a ningún cambio en los usos locales.

a) una posesión y propiedad como habitantes indígenas *originarios* de San Ildefonso; b) a la interacción ritual, de reciprocidad y respeto que mantienen con éste (declarando que las fiestas a los manantiales son esquemas de trabajo, de agradecimiento y de propiciación, que coadyuvan a la producción de sus aguas); c) al carácter jurídico que tiene el predio donde se ubica el Millán —dentro de la zona de bienes comunales del ejido—, por lo que en la reunión descrita la ausencia o no invitación del comisariado ejidal, del comité de vigilancia de bienes comunales del ejido, y de los regantes de ambos barrios, suponía desconocer el escenario limitando el elenco de actores que tienen capacidad de decisión sobre el Millán; y d) a una postura implícita relacionada con una demanda por la soberanía alimentaria, planteada desde la posibilidad de perpetuar las zonas milperas de sus barrios ligados a las redes hídricas del Millán. (López, 2014: 131 y 132)

La relevancia de este caso es que muestra la manera en que se conforman los sistemas normativos indígenas: colectividad, organización comunitaria (sistema de cargos), reciprocidad, ritualidad, acuerdos internos, legalidad institucional, a partir de lo cual superamos una noción adjetiva de la diversidad cultural. De esta manera, podemos reconocer la vigencia y efectividad de los sistemas normativos, ya que las disputas por el manantial se han resuelto por medio de ellos, incluso cuando hay involucrada población que no es indígena. También nos permite hablar de la ley en términos plurales, es decir, identificar la presencia de diferentes concepciones legales en las mentes y acciones de las personas (Santos, 1987), las cuales salen a la luz en el conflicto y durante la resolución de la disputa.<sup>16</sup>

El siguiente caso que me interesa reseñar es una disputa relacionada con la administración del Templo de Santiago Mexquititlán que sucedió en 2011.<sup>17</sup> En este caso, ahondo aún más en las formas en que se componen los sistemas normativos y el registro lo realicé junto a Ricardo López Ugalde. El caso inició cuando acudieron al Centro-INAH Querétaro,<sup>18</sup> en días distintos, dos grupos de personas solicitando el aval para la persona asignada al cargo de fiscal del Templo de Santiago. La petición resultaba inusual por dos razones: la primera, porque suelen ser los miembros de la comunidad quienes votan y reconocen al fiscal y el INAH simplemente no tiene ese tipo de atribuciones; y la segunda, porque se habían presentado a dos fiscales para ocupar un mismo cargo. Como se pudo apreciar posteriormente, había una disputa por el cargo de fiscal y las personas involucradas, separadas en dos facciones, buscaron hacer un uso estratégico del INAH, institución que sí participa en la entrega-recepción del cargo de fiscal, pero en calidad de revisar el inventario

16 El conflicto refiere al problema que surge entre dos personas o grupos de personas y la disputa es cuando ambas partes se enfrentan para pugnar por el bien en cuestión.

17 Santiago Mexquititlán representa la delegación con mayor población indígena del municipio de Amealco, con de un total de 9.639 habitantes, de los cuales 9.247 son hablantes nativos de hñáño (INEGI, 2010).

18 Corresponde al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

de bienes patrimoniales de que consta el templo y de los cuales el fiscal estuvo a cargo.<sup>19</sup>

Se convocó entonces a una reunión en la comunidad de Santiago para resolver este problema, a la que asistieron los dos grupos en disputa: uno de ellos estaba conformado por los cargueros de las imágenes,<sup>20</sup> el párroco, la pastoral del templo y un sector de los peregrinos a Atotonilco;<sup>21</sup> y el otro estaba liderado por el delegado de Santiago y compuesto por personas que no tenían ningún cargo religioso. También asistió un representante de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (delegación Querétaro-Guanajuato), un representante de la presidencia municipal de Amealco y personal del INAH.

Los argumentos del grupo liderado por el delegado eran que la elección del fiscal, realizada un día después de misa, no era legítima porque había habido poco quórum, entonces se había vuelto a convocar y se eligió a otro fiscal. El otro grupo, que había participado en la primera elección, no había acudido a esta segunda, pues para ellos ya estaba elegido el fiscal, y señalaron que el delegado era protestante.

La pugna por el cargo de fiscal, en una primera ojeada, parece relacionarse con la administración del recurso financiero, el cual proviene del diezmo, pero también de las cuotas que pagan los comerciantes que se instalan en el atrio el día de tianguis. Sin embargo, el fiscal también resguarda las imágenes religiosas y realiza la fiesta conforme “el costumbre” y serán estos otros elementos los que cobrarán importancia en los siguientes momentos del caso. En la primera reunión no se llegó a ningún acuerdo; se pedía al personal del INAH que eligiera al fiscal y los representantes del Instituto señalaron que no tenían autoridad para decidir sobre la organización del templo y que sólo se limitaban a los bienes del catálogo patrimonial. Sin embargo, se comprometieron a acompañar la discusión hasta alcanzar una resolución.

Hubo tres reuniones más. En la segunda de ellas ya no acudieron funcionarios de la CDI ni de la presidencia municipal; en esta ocasión, la voz cantante fue la del párroco, quien dijo que asumía la autoridad por ser el representante de la parroquia a la que pertenecía el Templo de Santiago. Se discutió que no existía un reglamento sobre las funciones del fiscal, ni sobre el proceso de su elección (como el número de personas necesarias para que fuera válida la votación). Fue entonces cuando el

---

19 Este catálogo surge a raíz del robo de unos santos de la iglesia, el cual fue denunciado ante el INAH, y desde donde se hizo la recomendación de hacer un inventario para conocer y controlar los bienes religiosos.

20 Los cargueros son los encargados de realizar “el costumbre” de las fiestas religiosas según lo hacían los ancestros.

21 Se trata del párroco de la Torre, diócesis a la que corresponde el templo de Santiago y la pastoral es el grupo de personas que realizan las actividades religiosas institucionalizadas, como el catecismo, etc.

párroco dijo que él se encargaría de elaborar este documento, a lo que los cargueros respondieron que sí existían dichas reglas, que eran las dejadas por los abuelos. Es importante resaltar que en este momento el grupo de cargueros inició la defensa por la tradición, la cual se vio fuertemente amenazada cuando la regulación eclesiástica se impuso como la vía para la resolución de la disputa.

Para la tercera reunión, se acordó que solo asistirían los representantes de las dos facciones; sin embargo, los cargueros convocaron a toda su gente, “mayoriteando” en las votaciones de ese día, frente a lo cual el delegado no pudo hacer nada. La resolución fue que se respetaba la primera elección y que se haría la entrega del cargo en una próxima reunión. Pasado un tiempo, llegó la primera fiesta de la comunidad, la de San Isidro Labrador, durante la cual se cayó el santo de su base, situación que la población interpretó como una muestra de descontento del santo por los pleitos que habían tenido respecto al cargo del fiscal, castigándolos además con escasez de lluvia.

Este caso nos deja ver el carácter colectivo de los conflictos entre los ñaño del sur Querétaro, en que las consecuencias son padecidas por todos los habitantes, quienes son reprimidos con la falta de lluvias. Lo que observamos es la presencia de referentes tradicionales, revelando su legitimidad en la resolución de la disputa. Los casos del manantial y el del templo muestran que la justicia entre los ñaño se construye desde una lógica comunitaria basada en el sistema de cargos, abarcando una diversidad de ámbitos como el institucional, la naturaleza y el ritual, bajo principios como la colectividad y la reciprocidad, todo lo cual compone los mecanismos para la regulación social. Estas lógicas, distantes a las del principio de legalidad, ahora podemos verlas en instancias estatales, nacionales e internacionales, lo cual es posible por la existencia histórica del pluralismo jurídico.

### **Apuntes de cierre**

El artículo analizó las formas en que se expresa la diversidad cultural a partir de los sistemas normativos indígenas, revelando la imposibilidad de un efectivo reconocimiento de la justicia indígena desde la visión del Estado de derecho. La importancia de estudiar esta tensión es que permite exponer la invalidación de las disposiciones legislativas en materia de justicia indígena, lo cual es preocupante frente a las amenazas de despojo de los recursos naturales (como está sucediendo en la región de estudio, por ejemplo).

Lo anterior no ha impedido a los pueblos indígenas defender sus territorios: estos han hecho uso estratégico de la legalidad del Estado, presentando demandas en contra de gobiernos, empresas, etc. No obstante, las sentencias favorables que a la fecha se han conseguido son frágiles y escasas en comparación con el número de conflictos que enfrentan los pueblos indígenas. Es necesario encontrar la coherencia al interior del ordenamiento jurídico, lo cual sólo es posible al insistir en la

necesidad de dar a conocer los sistemas normativos indígenas para poder pensar en unos principios de legalidad diferentes.

Lo anterior no sería posible si no fuera por las relaciones interlegales que históricamente han conformado un pluralismo jurídico en México, lo cual permite la presencia de lógicas culturales indígenas en juicios llevados a cabo en instancias judiciales del Estado, aun a pesar del ordenamiento jurídico positivo. En el ámbito comunitario, la justicia indígena también se compone por referentes legales del derecho estatal, “en el proceso conciliatorio es común encontrar el uso variable de argumentos legales oficiales, junto a argumentos basados en lo que se considera la costumbre. Ambos son valorados según los casos y los intereses en juego” (Sierra, 1992: 100).

La legalidad es entonces una construcción social, influida por múltiples órdenes jurídicos (internacionales, indígenas, etc.), los cuales se relacionan entre sí bajo procesos dinámicos y complejos (Santos, 1987), a partir de los cuales se defienden proyectos de vida diversos. De lo que se trata es de comprender precisamente la diferencia cultural como proyecto político, que permita el efectivo reconocimiento de derechos para su continuidad y reproducción.

## Referencias bibliográficas

- Alfie, Miriam (2015). “Conflictos socio-ambientales: la minería en Wirikuta y Cananea”. En: *El Cotidiano*, N.º 191, Ciudad de México, pp. 97-108.
- Aragón, Orlando (2013). “El derecho en insurrección. El uso contra-hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán”. En: *Revista de Estudios & Pesquisas sobre as Américas*, vol. 7, N.º 2, Brasilia, pp. 37-69.
- Blanco, Celia (2009). “El TLCAN abre oportunidades: explorando nuevos sistemas de justicia en época de reforma judicial”. En: *Revista Jurídica. Anuario del departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana*, No. 39 Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, pp. 295-305.
- Fix-Fierro, Héctor (ed.) (1994). *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. Ediciones Cal y Arena, Ciudad de México.
- García-Ricci, Diego (2011). *Estado de Derecho y principios de legalidad*. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Ciudad de México.
- Hale, Charles (2002). “Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala”. En: *Journal of Latin American Studies*, N.º 34, pp. 485-524.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2010). *Censo de Población y Vivienda*. INEGI, Aguascalientes.
- Hernández, Aída; Paz, Sarela y Sierra, María Teresa (2004). *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad*, Cámara de Diputados, Porrúa, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Ciudad de México.
- López, Ricardo (2014). *Agua, territorio y poder. Análisis de la gestión y manejos diferenciados en torno a los manantiales de San Ildefonso Tultepec, Amealco*. Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Querétaro, Santiago de Querétaro.

- López-Bárceñas, Francisco (2012). “Pueblos indígenas y megaproyectos en México: las nuevas rutas del despojo”. En: Ávila, Agustín y Vázquez, Luis Daniel (coords.), *Patrimonio cultural, saberes y derechos de los pueblos originarios*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Universidad Intercultural de Chiapas, Chiapas, pp. 123-140.
- Márquez-Rábago, Sergio (2008). “Estado de derecho en México”. En: Cienfuegos, David y Rodríguez, Luis Gerardo (coords.), *Estado, Derecho y Democracia en el momento actual. Contexto y crisis de las instituciones contemporáneas*. Fondo Editorial Jurídico, Ciudad de México, pp. 211-230.
- Moreno, José Luis (2015). “La lucha por el agua de los yaquis”. En: *Diario de Campo*, año 2, N.º 8, pp. 13-19.
- Prieto, Diego y Utrilla, Beatriz (2006). *Ya hnini ya jä'itho Maxei. Los pueblos indios de Querétaro*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ciudad de México.
- Salazar, Pedro (1998). “Una aproximación al concepto de legalidad y su vigencia en México”. En: *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, N.º 9, pp. 193-206.
- Santos, Boaventura de Sousa (1987). “Law: a map of misreading. Towards a posmodern conception of law”. En: *Journal of Law and Society*, vol. 14, N.º 3, pp. 279-302.
- Santos, Boaventura de Sousa (2012). “Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, pluri-nacionalidad e interculturalidad”. En: Santos, Boaventura de Sousa y Grijalva, Agustín (eds.), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, pp. 13-50.
- Sierra, María Teresa (1992). “Conflicto y transacción entre la ley y la costumbre indígena”. En: *Crítica jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, N.º 11, pp. 97-103.
- Sierra, María Teresa (2002). “Derechos indígenas: herencias, construcciones y rupturas”. En: Peña, Guillermo de la y Vázquez, Luis (coords.), *La antropología sociocultural en el México del milenio. Búsquedas, encuentros y transiciones*. Instituto Nacional Indigenista (INI), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes de México (Conaculta), Fondo de Cultura Económica (FCE), Ciudad de México.
- Stavenhagen, Rodolfo (2002). “Indigenous people and the state in Latin America: an ongoing debate”. En: Sieder, Rachel (ed.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, diversity and democracy*. Palgrave Macmillan, Londres.
- Vázquez, Alejandro y Prieto, Diego (coords.) (2014). *Los pueblos indígenas del estado de Querétaro. Compendio monográfico*. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Universidad Autónoma de Querétaro, México.

## Hemerografía

- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (2009). *Periódico Oficial de la Federación “La Sombra de Arteaga”*. 24 de julio de 2009, Querétaro.