



## Acciones afirmativas y legitimidad democrática en los procesos electorales

**Autora:** Sharon Luisana Huehpa Espinoza <sup>1</sup>

**Mesa:** Resolución de conflictos electorales y acciones afirmativas

**Palabras claves:** Acciones afirmativas, legitimidad democrática, mecanismos de consulta, grupos de atención prioritaria, inclusión política.

**Resumen:** Las acciones afirmativas en materia electoral han evolucionado en México como herramientas fundamentales para garantizar la igualdad sustantiva de grupos históricamente subrepresentados. No obstante, la literatura especializada suele centrar su análisis en su constitucionalidad o en los efectos sobre la integración de los órganos de representación, soslayando la dimensión procedimental de su diseño. Esta ponencia analiza la relación entre

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias políticas y administración pública por la UNAM, Instituto Electoral de la Ciudad de México, [Sharon.huehpa@iecm.mx](mailto:Sharon.huehpa@iecm.mx), 5545466022.

los mecanismos de consulta y la legitimidad democrática de las acciones afirmativas a partir de la experiencia consultiva desarrollada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) rumbo al Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027. Partiendo de la hipótesis de que la consulta previa y metodológicamente diferenciada fortalece la legitimidad procedimental de las decisiones institucionales al incorporar la deliberación de los grupos destinatarios.

El estudio analiza el Informe Final de las Consultas y la evidencia empírica generada a la luz de las teorías de la legitimidad (Beetham), la democracia inclusiva (Dahl) y la representación (Pitkin, Young). Se concluye que la inclusión deliberativa previa no sustituye las facultades del órgano electoral, pero aporta evidencia clave que cualifica la motivación pública y fortalece el respaldo social de las normas de inclusión.

---

## **Introducción**

Las democracias contemporáneas enfrentan un desafío permanente: garantizar que la igualdad política trascienda el reconocimiento formal de derechos y se traduzca en oportunidades reales de participación y representación para todas las personas. Aunque el principio de igualdad constituye uno de los pilares de los sistemas democráticos, diversos grupos sociales continúan enfrentando barreras estructurales que limitan el ejercicio pleno de sus derechos político-electorales. En este contexto, las acciones afirmativas se han consolidado como uno de los instrumentos más relevantes para promover una representación política más incluyente y avanzar hacia una igualdad sustantiva.

En México, la evolución de las acciones afirmativas ha sido resultado de un proceso progresivo impulsado por reformas constitucionales, criterios jurisdiccionales y decisiones adoptadas por las autoridades electorales. Su implementación ha permitido ampliar la participación política de mujeres, pueblos y comunidades indígenas, personas con discapacidad, personas afro mexicanas, integrantes de la diversidad sexual y otros grupos históricamente subrepresentados. No obstante, conforme estas medidas han adquirido mayor relevancia dentro de los procesos electorales, también se han intensificado los debates sobre los criterios para definir a sus beneficiarios, el alcance de las medidas y los mecanismos mediante los cuales deben construirse.

La mayor parte de la literatura especializada ha concentrado su atención en dos aspectos: la constitucionalidad de las acciones afirmativas y su impacto sobre la integración de los órganos de representación. Sin embargo, existe un espacio menos explorado relacionado con el procedimiento mediante el cual estas medidas son diseñadas. Esta dimensión resulta particularmente relevante porque las decisiones adoptadas por las autoridades electorales no sólo deben ser compatibles con el marco constitucional y convencional, sino también generar condiciones que fortalezcan la legitimidad democrática.

---

Desde la teoría política, la legitimidad democrática implica algo más que la existencia de normas válidas jurídicamente. Una decisión pública adquiere mayor legitimidad cuando el procedimiento mediante el cual fue adoptada resulta transparente, justificable y permite incorporar, dentro de los límites institucionales, las voces de los actores directamente involucrados (Beetham, 1991: pp. 15-22). Bajo esta perspectiva, los mecanismos de consulta constituyen herramientas que pueden fortalecer la calidad democrática de las decisiones públicas al abrir espacios de deliberación entre instituciones y ciudadanía.

En materia electoral, esta discusión adquiere especial relevancia cuando las decisiones afectan directamente las condiciones de acceso a la representación política. Las acciones afirmativas buscan corregir desigualdades históricas; sin embargo, su eficacia y aceptación social pueden fortalecerse cuando las personas pertenecientes a los grupos destinatarios participan en procesos de consulta que permitan identificar problemáticas específicas, necesidades particulares y propuestas para el diseño de dichas medidas. Ello no implica trasladar la facultad decisoria de las autoridades electorales a los grupos consultados, sino enriquecer el proceso institucional mediante información y experiencias provenientes de quienes viven las condiciones de exclusión que las acciones afirmativas buscan atender.

La presente ponencia analiza esta relación entre mecanismos de consulta y legitimidad democrática a partir del proceso consultivo desarrollado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México para la construcción de acciones afirmativas rumbo al Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027. El caso resulta particularmente relevante porque el Instituto implementó una consulta dirigida a diversos grupos de atención prioritaria antes de definir las medidas de inclusión política que serían sometidas a consideración del Consejo General. Esta experiencia permite reflexionar sobre el papel que desempeñan los procesos consultivos en la construcción de decisiones electorales y sobre la manera en que dichos mecanismos pueden contribuir a fortalecer la legitimidad democrática de las acciones afirmativas.

La investigación parte de la hipótesis de que los mecanismos de consulta dirigidos a grupos históricamente subrepresentados fortalecen la legitimidad democrática de las acciones afirmativas al incorporar elementos de participación y deliberación que enriquecen el proceso institucional de toma de decisiones. Para desarrollar este planteamiento se realiza un análisis

---

documental basado en el Informe Final de las Consultas, las versiones estenográficas de los ejercicios consultivos, el estudio elaborado por El Colegio de México sobre la eficacia de las acciones afirmativas y la literatura especializada en democracia, representación política y legitimidad institucional.

Más que evaluar la eficacia de las acciones afirmativas o discutir su constitucionalidad, el propósito de esta ponencia consiste en analizar el procedimiento mediante el cual dichas medidas fueron construidas y reflexionar sobre las aportaciones que los mecanismos de consulta pueden ofrecer para fortalecer la calidad democrática de las decisiones electorales.

### **I. Acciones afirmativas y legitimidad democrática: la importancia del procedimiento en la construcción de medidas de inclusión política**

Las acciones afirmativas constituyen uno de los instrumentos más relevantes que han desarrollado las democracias contemporáneas para promover una representación política más incluyente. Su origen responde al reconocimiento de que la igualdad formal ante la ley, aunque indispensable, resulta insuficiente para corregir las desigualdades históricas que han limitado el acceso de determinados grupos sociales a los espacios de decisión pública. En consecuencia, estas medidas buscan generar condiciones que permitan garantizar una participación política más equitativa mediante acciones temporales orientadas a compensar desventajas estructurales.

En el ámbito electoral mexicano, las acciones afirmativas han evolucionado de manera significativa durante la última década. A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, del desarrollo progresivo de los principios de igualdad y no discriminación y de diversos criterios emitidos por las autoridades jurisdiccionales, las instituciones electorales comenzaron a incorporar medidas destinadas a favorecer la representación política de grupos históricamente excluidos. Este proceso ha permitido ampliar la participación de mujeres, personas indígenas, personas afromexicanas, personas con discapacidad, integrantes de la diversidad sexual y otros sectores de la población que tradicionalmente habían enfrentado mayores obstáculos para acceder a cargos de elección popular.

---

No obstante, el desarrollo de las acciones afirmativas también ha generado un intenso debate académico y jurisdiccional. Mientras algunos autores sostienen que estas medidas constituyen un instrumento indispensable para avanzar hacia una democracia más incluyente, otros advierten que su implementación debe realizarse con criterios objetivos, razonables y proporcionales para evitar afectar principios igualmente relevantes, como la igualdad jurídica, la certeza electoral o la autodeterminación de los partidos políticos. En otras palabras, el debate contemporáneo ya no gira exclusivamente en torno a la necesidad de implementar acciones afirmativas, sino también sobre la forma en que éstas deben construirse para que resulten compatibles con los principios que sustentan un Estado democrático de derecho.

En este punto resulta pertinente recuperar la noción de legitimidad democrática. Desde la perspectiva de David Beetham (1991: pp. 56-58), una decisión pública no adquiere legitimidad únicamente porque haya sido adoptada conforme a las reglas jurídicas vigentes. La legitimidad también depende de que dichas reglas puedan justificarse conforme a valores socialmente aceptados y de que exista un nivel razonable de aceptación por parte de quienes se encuentran sujetos a ellas. Esta aproximación permite comprender que la legalidad constituye una condición necesaria, pero no suficiente, para dotar de legitimidad a las decisiones públicas.

Esta distinción resulta particularmente útil para analizar el papel de las autoridades electorales. En materia de acciones afirmativas, la legalidad constituye el punto de partida, pues las medidas deben ajustarse al marco constitucional, convencional y jurisprudencial.

Sin embargo, cuando dichas decisiones inciden directamente en grupos históricamente excluidos, la legitimidad democrática también exige que la autoridad justifique públicamente por qué adopta determinadas medidas y de qué manera consideró las necesidades de las personas destinatarias.

En ese sentido, la consulta no sustituye la fundamentación jurídica, sino que amplía los elementos disponibles para construir una motivación institucional más robusta y socialmente justificable.

---

Aplicada al ámbito electoral, esta reflexión conduce a reconocer que las acciones afirmativas requieren algo más que un fundamento constitucional o convencional. Si estas medidas buscan modificar las condiciones de acceso a la representación política para determinados grupos sociales, resulta razonable preguntarse de qué manera se construyen las decisiones que las sustentan y cuál es el papel que desempeñan las personas destinatarias dentro de ese proceso. Dicho de otra manera, además de analizar qué acciones afirmativas se adoptan, resulta pertinente examinar cómo se diseñan.

Esta discusión encuentra respaldo en la teoría democrática desarrollada por Robert Dahl (1989: pp. 108-112), quien sostiene que una democracia de calidad no puede limitarse a garantizar procedimientos electorales periódicos, sino que debe generar condiciones que permitan la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos. La inclusión constituye uno de los elementos centrales de la democracia porque sólo cuando todas las personas cuentan con oportunidades reales para participar es posible hablar de un régimen verdaderamente democrático. Bajo esta lógica, las acciones afirmativas representan un mecanismo orientado precisamente a ampliar las oportunidades de participación de grupos históricamente subrepresentados.

Desde esta perspectiva, las consultas desarrolladas por el Instituto Electoral de la Ciudad de México representan una forma de participación distinta a la tradicional participación electoral. Las personas consultadas no intervienen para elegir representantes, sino para aportar información que permita mejorar las reglas bajo las cuales se desarrollará la competencia política.

Aunque este tipo de participación no tiene efectos vinculantes, sí fortalece la dimensión deliberativa de la democracia al incorporar experiencias que normalmente permanecen fuera del procedimiento normativo.

No obstante, ampliar la participación política también implica revisar la manera en que las decisiones institucionales son construidas. Hanna Pitkin (1967: pp. 209-215) señala que la representación política no puede entenderse únicamente como la presencia de determinadas personas dentro de los órganos de gobierno; representar supone actuar considerando los intereses y necesidades de quienes son representados. Desde esta perspectiva, incorporar

---

mecanismos que permitan escuchar directamente a los grupos destinatarios de las acciones afirmativas fortalece el proceso de diseño de estas medidas, pues aporta información que difícilmente podría obtenerse únicamente mediante el análisis normativo o jurisdiccional.

Ello permite advertir una diferencia importante entre representar políticamente a un grupo y diseñar reglas de representación escuchando previamente a quienes integran ese grupo. La primera responde a la lógica clásica de la representación política; la segunda incorpora un componente deliberativo que contribuye a que las decisiones institucionales cuenten con una base empírica más amplia y sensible a la diversidad de experiencias.

Ello permite advertir una diferencia importante entre representar políticamente a un grupo y diseñar reglas de representación escuchando previamente a quienes integran ese grupo. La primera responde a la lógica clásica de la representación política; la segunda incorpora un componente deliberativo que contribuye a que las decisiones institucionales cuenten con una base empírica más amplia y sensible a la diversidad de experiencias.

En un sentido similar, Iris Marion Young (2000: pp. 81-89) sostiene que las democracias incluyentes requieren reconocer que distintos grupos experimentan la vida política desde posiciones desiguales. Por ello, promover espacios institucionales donde puedan expresar sus experiencias y demandas no constituye un privilegio, sino una condición necesaria para construir decisiones públicas más sensibles a la diversidad social. Esta idea resulta especialmente pertinente cuando las autoridades electorales deben definir acciones afirmativas dirigidas precisamente a grupos que históricamente han enfrentado barreras para ejercer plenamente sus derechos político-electorales.

A partir de estas consideraciones, la presente investigación sostiene que la legitimidad democrática de las acciones afirmativas no depende exclusivamente de su fundamento jurídico. También se fortalece cuando el procedimiento mediante el cual dichas medidas son diseñadas incorpora mecanismos que permiten conocer las necesidades, experiencias y propuestas de los grupos destinatarios antes de adoptar la decisión institucional definitiva. Ello no implica trasladar la facultad decisoria de las autoridades electorales a los grupos consultados ni convertir la consulta en un mecanismo vinculante. Significa, más bien, reconocer que la deliberación y la participación pueden enriquecer el proceso de toma de



---

decisiones y contribuir a que las medidas adoptadas respondan de mejor manera a la realidad que buscan transformar.

Desde esta perspectiva, el análisis del proceso consultivo desarrollado por el Instituto Electoral de la Ciudad de México rumbo al Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027 adquiere especial relevancia. Más que describir una experiencia administrativa, el caso permite reflexionar sobre la manera en que una autoridad electoral incorporó mecanismos de consulta con grupos de atención prioritaria antes de definir las acciones afirmativas aplicables al siguiente proceso electoral. Esta experiencia constituye el eje central de la presente ponencia y servirá para analizar si los procesos consultivos pueden contribuir a fortalecer la legitimidad democrática de las decisiones electorales en materia de inclusión política.

## **II. Las consultas a grupos de atención prioritaria como instrumento para fortalecer la legitimidad democrática de las acciones afirmativas**

Las acciones afirmativas no pueden comprenderse únicamente como un conjunto de medidas jurídicas orientadas a corregir desigualdades históricas. Su eficacia y legitimidad también dependen de la forma en que son construidas. En las democracias contemporáneas, la adopción de decisiones públicas que inciden directamente en el ejercicio de derechos fundamentales exige procedimientos abiertos, transparentes y suficientemente justificados, particularmente cuando dichas decisiones buscan modificar las condiciones de acceso a la representación política. En este sentido, la literatura sobre legitimidad democrática sostiene que la calidad de una decisión pública no depende exclusivamente de su conformidad con el marco jurídico, sino también de la razonabilidad del procedimiento que condujo a su adopción (Beetham, 1991: pp. 90-95).

Desde esta perspectiva, los procesos de consulta constituyen mecanismos institucionales que permiten fortalecer la legitimidad de las decisiones públicas al incorporar información proveniente de los propios grupos que serán destinatarios de las medidas adoptadas. Ello no significa que la decisión final corresponda a quienes participan en la consulta, sino que la autoridad amplía la base de información disponible para fundamentar sus determinaciones, incorpora experiencias que difícilmente podrían obtenerse mediante un análisis

exclusivamente normativo y genera condiciones de mayor transparencia respecto del proceso de construcción de las políticas públicas.

Esta lógica puede observarse en el proceso de consultas desarrollado para la implementación de acciones afirmativas en la Ciudad de México rumbo al Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027. El Informe Final establece que las consultas tuvieron como propósito recabar información y propuestas de los grupos de atención prioritaria respecto de las acciones afirmativas que deberían considerarse en la postulación de candidaturas, como parte del cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente TECDMX-JLDC-138/2023 y de los acuerdos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

**Modificaciones a los Lineamientos de Postulación conforme al acuerdo IECM/ACU-CG-127/2023, luego de la sentencia TECDMX-JLDC-138/2023 (que ordenó las consultas a GAP)**

| Acción Afirmativa                       | Código                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Bloque                                                                                                                                                                               | Lineamientos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Diputaciones de Mayoría Relativa</b> | <p><b>Acciones afirmativas:</b></p> <p>7 fórmulas de jóvenes</p> <p>1 fórmula de personas con discapacidad</p> <p>1 fórmula de personas Indígenas</p> <p>1 fórmula de personas de la diversidad sexual</p> <p>1 fórmula de personas afrodescendientes</p> <p>1 fórmula de personas adultas mayores</p> <p><b>Acciones potestativas:</b></p> <p>2 fórmulas de cualquier grupo de atención prioritaria</p> <p>1 fórmula de personas afrodescendientes</p> | <p>Al menos una fórmula en bloque alto o medio para las acciones afirmativas</p> <p>Para acciones potestativas hubo obligación de postular 1 fórmula de los bloques alto o medio</p> | <p>Sobre las acciones afirmativas, el Lineamiento retomó lo que dice el Código, sin agregar alguna adicional</p> <p><b>Acciones potestativas:</b></p> <p>Además de lo previsto por el Código, el Lineamiento incorporó 2 fórmulas adicionales y la Sentencia del TECDMX obligó a incorporar 1 fórmula de personas afrodescendientes.</p> |

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Diputaciones de Representación Proporcional</b></p> | <p><b>Acciones afirmativas:</b></p> <p>4 fórmulas de jóvenes<br/>1 fórmula de Dip. Migrante</p> <p><b>Acciones potestativas:</b></p> <p>2 fórmulas de cualquier grupo de atención prioritaria</p> <p>1 fórmula de personas afrodescendientes</p>                                                                                             | <p><b>No hubo obligación</b></p> | <p><b>Acciones afirmativas:</b></p> <p>Sobre las acciones afirmativas, el Lineamiento retomó lo que dice el Código, sin agregar alguna adicional</p> <p><b>Acciones potestativas:</b></p> <p>Además de lo previsto por el Código, el Lineamiento incorporó 2 fórmulas adicionales</p> <p>y la Sentencia del TECDMX obligó a incorporar 1 fórmula de personas afrodescendientes.</p> |
| <p><b>Consejalías</b></p>                                 | <p><b>Acciones Afirmativas:</b></p> <p>1 fórmula de jóvenes<br/>Al menos 1 fórmula de cualquiera del siguiente bloque (discapacidad, pueblos y barrios, diversidad sexual, afrodescendientes o personas mayores)</p> <p><b>Acciones potestativas:</b></p> <p>1 fórmula de cualquier grupo</p> <p>1 fórmula de personas afrodescendientes</p> | <p><b>No hubo obligación</b></p> | <p><b>Acciones potestativas</b></p> <p>1 fórmula de cualquier grupo de atención prioritaria y la Sentencia del TECDMX obligó a incorporar 1 fórmula de personas afrodescendientes.</p>                                                                                                                                                                                              |

Este aspecto resulta particularmente relevante porque modifica la lógica tradicional mediante la cual suelen construirse las acciones afirmativas. En diversos procesos electorales, estas medidas han sido definidas principalmente a partir de criterios constitucionales, legales o jurisdiccionales. En cambio, el modelo implementado en la Ciudad de México incorporó un componente deliberativo previo a la adopción de las decisiones institucionales, mediante el cual se buscó conocer directamente las experiencias, necesidades y propuestas de las personas pertenecientes a los grupos de atención prioritaria.

#### Lineamientos de postulación conforme al acuerdo IECM/ACU-CG-091/2023

| Acción Afirmativa                                  | Código                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Bloque                                                                                                                          | Lineamientos                                                                                                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Diputaciones de Mayoría Relativa</b>            | <b>Acciones afirmativas:</b><br>7 fórmulas de jóvenes<br>1 fórmula de personas con discapacidad<br>1 fórmula de personas Indígenas<br>1 fórmula de personas de la diversidad sexual<br>1 fórmula de personas afrodescendientes<br>1 fórmula de personas adultas mayores<br><br><b>Acciones potestativas:</b><br>2 fórmulas de cualquier grupo de atención prioritaria | Al menos una fórmula en bloque alto o medio para las acciones afirmativas<br><br>Para acciones potestativas no hubo obligación. | Sobre las <b>acciones afirmativas</b> , el Lineamiento <b>retomó lo que dice el Código</b> , sin agregar alguna adicional<br><br><b>Acciones potestativas:</b><br>Además de lo previsto por el Código, el Lineamiento incorporó 2 fórmulas adicionales |
| <b>Diputaciones de Representación Proporcional</b> | <b>Acciones afirmativas:</b><br>4 fórmulas de jóvenes<br>1 fórmula de Dip. Migrante<br><br><b>Acciones potestativas:</b>                                                                                                                                                                                                                                              | <b>No hubo obligación</b>                                                                                                       | <b>Acciones afirmativas:</b><br>Sobre las <b>acciones afirmativas</b> , el Lineamiento <b>retomó lo que dice el Código</b> , sin agregar alguna adicional                                                                                              |

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                           |                                                                                                                          |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | 2 fórmulas de cualquier grupo de atención prioritaria                                                                                                                                                                                                                                 |                           | <b>Acciones preferentes:</b><br><br>Además de lo previsto por el Código, el Lineamiento incorporó 2 fórmulas adicionales |
| <b>Consejalías</b> | <b>Acciones Afirmativas:</b><br><br>1 fórmula de jóvenes<br>Al menos 1 fórmula de cualquiera del siguiente bloque (discapacidad, pueblos y barrios, diversidad sexual, afrodescendientes o personas mayores)<br><br><b>Acciones potestativas:</b><br><br>1 fórmula de cualquier grupo | <b>No hubo obligación</b> | <b>Acciones preferentes:</b><br><br>1 fórmula de cualquier grupo de atención prioritaria                                 |

Desde la teoría democrática, este procedimiento encuentra sustento en la idea de que una democracia de calidad requiere generar oportunidades efectivas para que las personas participen en la construcción de las decisiones que inciden sobre sus derechos (Dahl, 1989: pp. 221-225). Aunque las consultas no constituyen mecanismos de decisión vinculante, sí representan espacios institucionales de diálogo que permiten reducir la distancia entre la autoridad electoral y los grupos históricamente excluidos de los procesos de representación política.

Otro elemento que distingue este proceso es su diseño metodológico. El informe muestra que las consultas no se realizaron de manera uniforme para todos los grupos, sino que se estructuraron mediante planes específicos y metodologías diferenciadas. Para los pueblos y

---

barrios originarios y las comunidades indígenas y afroamericanas se desarrollaron procedimientos acordes con el Protocolo de Consulta del Instituto Electoral, mientras que, para personas jóvenes, mayores, con discapacidad y de la diversidad sexual y de género se implementó un programa específico con etapas de actos previos, fase informativa y reflexiva, fase consultiva y seguimiento de resultados. Esta diferenciación metodológica reconoce que la igualdad en el acceso a la participación no implica necesariamente utilizar mecanismos idénticos para grupos con características y necesidades distintas.

Esta decisión institucional constituye uno de los principales elementos innovadores del proceso. Mientras otros ejercicios de consulta suelen limitarse a mecanismos generales de participación, el modelo analizado diseñó instrumentos diferenciados que buscaron atender las particularidades culturales, sociales y organizativas de cada grupo consultado. Ello resulta consistente con el principio de igualdad sustantiva, pues reconoce que tratar de manera idéntica a grupos que enfrentan condiciones estructuralmente distintas puede perpetuar, en lugar de reducir las desigualdades existentes.

Asimismo, el proceso consultivo no se limitó a la realización de reuniones de trabajo. El Informe Final documenta una secuencia institucional que comprendió la planeación, la difusión, las fases informativas, deliberativas y consultivas, así como mecanismos de seguimiento y sistematización de resultados. Esta estructura permite observar que la consulta fue concebida como un proceso integral y no como un acto aislado de participación ciudadana.

Desde la perspectiva de la legitimidad democrática, este aspecto resulta especialmente significativo. Como señala Beetham (1991: pp. 102-105), la legitimidad se fortalece cuando las decisiones públicas son producto de procedimientos institucionalizados, transparentes y justificables. En el caso analizado, la existencia de un plan de trabajo, metodologías específicas, mecanismos de seguimiento y un informe final público proporciona elementos objetivos para sostener que la autoridad electoral buscó construir las acciones afirmativas mediante un procedimiento organizado y verificable, más allá del simple cumplimiento formal de una obligación jurisdiccional.

---

No obstante, la principal aportación del proceso consultivo no radica únicamente en su diseño metodológico. Su verdadero valor reside en la información obtenida durante las consultas y en la posibilidad de incorporar dichas aportaciones dentro del proceso de construcción de las acciones afirmativas. En consecuencia, el análisis de los hallazgos constituye el elemento central para valorar si estos ejercicios contribuyeron efectivamente a fortalecer la legitimidad democrática de las decisiones adoptadas.

### **III. De la consulta a la decisión institucional: aportaciones del proceso consultivo al diseño de las acciones afirmativas**

El proceso consultivo desarrollado rumbo al Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027 constituye una experiencia relevante porque desplaza el análisis de las acciones afirmativas desde una lógica exclusivamente normativa hacia una perspectiva institucional. En lugar de construir las medidas únicamente a partir de criterios constitucionales o jurisdiccionales, la autoridad electoral incorporó un procedimiento orientado a conocer las experiencias, necesidades y propuestas de los grupos de atención prioritaria antes de definir las reglas de postulación de candidaturas. El propio Informe Final evidencia que las consultas fueron concebidas como parte de un proceso institucional integrado por etapas de planeación, instrumentación, sistematización de resultados y formulación de hallazgos, y no como un ejercicio aislado de participación ciudadana.

Esta característica representa uno de los principales elementos diferenciadores del caso analizado. En términos generales, las acciones afirmativas en materia electoral suelen justificarse a partir de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como de la jurisprudencia emitida por los tribunales electorales. No obstante, en este caso la autoridad electoral complementó ese fundamento jurídico mediante un ejercicio de consulta dirigido a las personas que potencialmente serían destinatarias de las medidas de inclusión política. De esta manera, el procedimiento de construcción de las acciones afirmativas incorporó una dimensión deliberativa que permitió ampliar la información disponible para la toma de decisiones.

Desde la perspectiva de la legitimidad democrática, esta decisión adquiere especial relevancia. Dahl (1971: pp. 32-40) sostiene<sup>13</sup> que uno de los rasgos fundamentales de una

---

democracia es la existencia de oportunidades efectivas para que las personas participen e influyan en los asuntos públicos. Aunque las consultas no constituyen mecanismos decisorios ni sustituyen las atribuciones conferidas a las autoridades electorales, sí representan espacios institucionales donde distintos sectores de la población pueden expresar las condiciones que enfrentan para ejercer plenamente sus derechos político-electorales. En ese sentido, el proceso consultivo contribuye a fortalecer una de las dimensiones de la poliarquía identificadas por Dahl: la inclusión de la ciudadanía dentro de los procesos públicos de decisión (Dahl, 1971: pp. 41-45).

Por su parte, Beetham (1991: pp. 60-64) sostiene que la legitimidad de las decisiones públicas no depende únicamente de su conformidad con las reglas jurídicas, sino también de que dichas reglas puedan justificarse mediante valores compartidos y de que exista aceptación respecto del procedimiento mediante el cual fueron construidas. Bajo esta lógica, la consulta adquiere un valor que trasciende el cumplimiento formal de una sentencia judicial. Su principal aportación consiste en proporcionar elementos que fortalecen la justificación democrática de las acciones afirmativas al incorporar información proveniente directamente de los grupos que experimentan las desigualdades que dichas medidas buscan atender. Esta aproximación permite comprender que la consulta no constituye un mecanismo de validación política de las decisiones institucionales, sino una herramienta que enriquece el proceso deliberativo previo a su adopción.

El diseño del proceso consultivo confirma esta lógica. De acuerdo con el Informe Final, las consultas fueron organizadas mediante planes de trabajo específicos y metodologías diferenciadas para atender las características de los distintos grupos de atención prioritaria. En el caso de los pueblos y barrios originarios y de las comunidades indígenas y afroamericanas se implementaron procedimientos acordes con el Protocolo de Consulta del Instituto Electoral, mientras que para personas jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual y de género se desarrolló un programa específico con etapas claramente definidas. Esta diferenciación metodológica refleja el reconocimiento institucional de que la igualdad sustantiva exige mecanismos de participación adecuados a las condiciones particulares de cada grupo y no únicamente procedimientos uniformes para toda la población.



---

Otro aspecto relevante es que el Informe Final no limita su contenido a la descripción de las actividades realizadas. Su estructura incorpora un apartado específico destinado a presentar los hallazgos obtenidos durante las consultas para cada grupo de atención prioritaria, así como un capítulo de hallazgos transversales que identifica problemáticas y propuestas comunes entre los distintos sectores participantes. Esta sistematización representa uno de los principales productos del proceso consultivo, ya que transforma las intervenciones registradas durante las consultas en información susceptible de incorporarse al análisis institucional y a la motivación de las decisiones adoptadas posteriormente por la autoridad electoral.

Desde la perspectiva de esta ponencia, el elemento más significativo del caso analizado consiste precisamente en ese tránsito: de la consulta a la decisión institucional. Las opiniones expresadas por las personas participantes no sustituyen el ejercicio de las atribuciones del Consejo General ni tienen efectos vinculantes; sin embargo, proporcionan evidencia empírica que permite comprender de mejor manera las condiciones de exclusión política experimentadas por los distintos grupos de atención prioritaria. En consecuencia, las consultas enriquecen el proceso de deliberación institucional y fortalecen la motivación de las decisiones públicas, al incorporar información que difícilmente podría obtenerse únicamente mediante el análisis jurídico o la revisión de precedentes jurisdiccionales.

En este sentido, el valor del proceso consultivo no debe medirse únicamente por el número de personas participantes o por la cantidad de reuniones celebradas. Su principal aportación consiste en haber incorporado un mecanismo institucional de escucha previo a la adopción de las acciones afirmativas. Esta circunstancia permite sostener que la legitimidad democrática de dichas medidas no deriva exclusivamente de su fundamento constitucional, sino también de la calidad del procedimiento mediante el cual fueron construidas.

#### **IV. Las consultas como innovación institucional para fortalecer la legitimidad de las acciones afirmativas**

Las acciones afirmativas han ocupado un lugar cada vez más importante dentro del derecho electoral mexicano como instrumentos destinados a reducir las desigualdades que históricamente han limitado la representación política de diversos grupos sociales. Sin

---

embargo, la discusión pública y académica suele concentrarse en el contenido de estas medidas el número de candidaturas, los criterios de elegibilidad o los mecanismos de verificación, mientras que poca atención se presta al procedimiento mediante el cual son construidas. El caso del Instituto Electoral de la Ciudad de México ofrece una perspectiva distinta al incorporar procesos consultivos previos como parte del diseño institucional de las acciones afirmativas.

Desde esta perspectiva, la principal innovación no consiste únicamente en haber organizado consultas dirigidas a grupos de atención prioritaria, sino en reconocer que la elaboración de las reglas electorales puede fortalecerse cuando incorpora evidencia obtenida directamente de las personas que enfrentan barreras para ejercer sus derechos político-electorales. El Informe Final muestra que las consultas no tuvieron un carácter meramente informativo, sino que permitieron identificar obstáculos estructurales, necesidades específicas y propuestas concretas para mejorar las condiciones de acceso a las candidaturas, generando información que posteriormente podría ser considerada por el Consejo General al emitir los lineamientos correspondientes.

Esta lógica resulta consistente con las aportaciones de la teoría de la democracia. Robert Dahl (1971: pp. 84-88) sostiene que una democracia de calidad requiere instituciones capaces de garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos. Si bien las consultas realizadas por el Instituto Electoral no constituyen mecanismos de decisión directa, sí representan espacios institucionales donde grupos tradicionalmente subrepresentados pueden expresar las condiciones que enfrentan para acceder a los cargos de elección popular. En consecuencia, la participación deja de limitarse al momento electoral y se incorpora también al proceso de elaboración de las reglas que organizan la competencia política.

En un sentido similar, David Beetham (1991: pp. 115-120) plantea que la legitimidad democrática depende no sólo de la legalidad de las decisiones públicas, sino también de la existencia de procedimientos que permitan justificar dichas decisiones frente a las personas destinatarias de las normas. Bajo este enfoque, la consulta fortalece la legitimidad de las acciones afirmativas porque permite que las decisiones institucionales se apoyen no

---

únicamente en disposiciones constitucionales o precedentes jurisdiccionales, sino también en información derivada de un ejercicio deliberativo organizado por la autoridad electoral.

Los resultados del proceso consultivo muestran precisamente esa aportación. De manera transversal, los distintos grupos identificaron que la discriminación, la estigmatización y la limitada apertura de los partidos políticos continúan siendo algunos de los principales obstáculos para acceder a cargos de elección popular. Asimismo, coincidieron en la necesidad de fortalecer la difusión de las acciones afirmativas, impulsar procesos de capacitación política y generar condiciones institucionales que favorezcan una participación más efectiva.

Estos hallazgos permiten advertir que las barreras para la representación política trascienden el ámbito normativo. La sola incorporación de cuotas o candidaturas reservadas difícilmente elimina prácticas de exclusión que tienen un origen social, cultural e institucional. Por ello, las consultas aportan un valor adicional al permitir identificar factores que normalmente permanecen invisibles dentro de los procedimientos legislativos o jurisdiccionales y que sólo pueden conocerse a partir de la experiencia de las propias personas involucradas.

En este punto resulta pertinente destacar un aspecto que constituye una de las principales aportaciones del caso de la Ciudad de México. Mientras que diversos organismos electorales han implementado acciones afirmativas a partir del cumplimiento de sentencias judiciales o reformas normativas, el Instituto Electoral de la Ciudad de México desarrolló un proceso consultivo amplio, estructurado y metodológicamente diferenciado para distintos grupos de atención prioritaria antes de definir las medidas que habrán de aplicarse en el Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027. Esta característica representa un mecanismo institucional poco documentado en la literatura especializada y aporta elementos para analizar nuevas formas de fortalecer la legitimidad de las decisiones electorales.

Desde luego, ello no significa que las consultas sustituyan las atribuciones constitucionales del Consejo General ni que las propuestas ciudadanas tengan efectos jurídicamente vinculantes. La competencia para aprobar las acciones afirmativas continúa correspondiendo a la autoridad electoral. Sin embargo, la información generada durante el proceso consultivo amplía los elementos disponibles para la deliberación institucional y mejora la motivación

---

de las decisiones públicas al incorporar evidencia empírica obtenida directamente de los grupos destinatarios de las medidas.

En este sentido, la legitimidad de las acciones afirmativas puede entenderse como el resultado de dos dimensiones complementarias. La primera corresponde a su fundamento jurídico, sustentado en los principios constitucionales de igualdad y no discriminación, así como en la jurisprudencia electoral. La segunda deriva de la legitimidad procedimental, construida mediante mecanismos de consulta que permiten conocer las necesidades, expectativas y experiencias de quienes serán beneficiarios de dichas medidas. Ambas dimensiones no son excluyentes; por el contrario, se fortalecen mutuamente y contribuyen a generar decisiones públicas con mayor respaldo democrático.

Por ello, la experiencia desarrollada por el Instituto Electoral de la Ciudad de México puede entenderse como una innovación institucional que amplía la forma en que tradicionalmente se diseñan las acciones afirmativas. Más allá del cumplimiento de una sentencia judicial, el proceso consultivo incorporó una etapa de diálogo estructurado que enriqueció la construcción de las reglas electorales mediante evidencia proveniente de los propios grupos de atención prioritaria. En consecuencia, esta vivencia abre pautas para reconfigurar la legitimidad procedimental en los organismos electorales locales de México.

---

## Referencias Bibliográficas

- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of Power*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- El Colegio de México. 2024. *Estudio sobre la eficacia de las acciones afirmativas en los procesos electorales en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM). 2025. *Informe Final de las Consultas a Grupos de Atención Prioritaria para el Diseño de Acciones Afirmativas rumbo al Proceso Electoral Local Ordinario 2026-2027*. Ciudad de México: IECM.
- Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX). 2023. *Sentencia del Expediente TECDMX-JLDC-138/2023*. Ciudad de México: TECDMX.
- Young, Iris Marion. 2000. *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.