

Relatoría

Título del evento	7 Seminario de Profesores 2026 “La protección de la democracia constitucional a través de las instituciones de la cuarta rama del poder: la experiencia del Defensor del Pueblo de Sudáfrica y de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos.
Fecha del evento	Miércoles 15 de Julio de 2026
Moderadora	Gabriela Barbosa Villa
Ponente invitado:	
Dr. Bradley Slade. Profesor del Departamento de Derecho Público y vicedecano encargado de Asuntos Académicos de la Facultad de Derecho en la Universidad de Stellenbosch, Sudáfrica.	
Temas abordados en la presentación:	
(Seminario realizado en su totalidad en inglés) Gabriela Barbosa abrió el seminario como moderadora, presentando al Profesor Bradley Slade y enmarcando el tema central de la sesión: cómo el orden constitucional sudafricano depende de organismos de control independientes —comúnmente llamados instituciones del "Capítulo 9"— para salvaguardar la democracia, y específicamente el desempeño de dos de los más destacados: el Protector Público y la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (SAHRC, por sus siglas en inglés). El Profesor Slade agradeció al Profesor Andrés Gutiérrez por facilitar la conferencia y a Gabriela Barbosa por la presentación, y describió la estructura de su charla: (1) una introducción al contexto constitucional; (2) una discusión teórica sobre las instituciones del Capítulo 9 como posibles instituciones de "cuarta rama"; (3) un análisis del Protector Público; (4) un análisis de la SAHRC; y (5) observaciones finales sobre la efectividad institucional. Situó la discusión dentro de la transición constitucional post-apartheid de Sudáfrica. La Constitución de 1996 reemplazó la supremacía parlamentaria por la supremacía constitucional, incorporando un extenso sistema de pesos y contrapesos diseñado para transformar una sociedad profundamente desigual. La pobreza persistente, la desigualdad, la mala administración y la corrupción siguen siendo grandes obstáculos para realizar la visión transformadora de la Constitución, y las instituciones establecidas bajo el Capítulo 9 fueron creadas específicamente para exigir cuentas al poder público y actuar como intermediarias entre el Estado y el público, en un contexto donde las ramas tradicionales de gobierno habían sido históricamente utilizadas como herramientas de opresión. El Capítulo 9 de la Constitución establece seis instituciones: el Protector Público, la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas, la Comisión para la Igualdad de Género, el Auditor General y la Comisión Electoral. Cada una tiene un mandato distinto, pero todas comparten el propósito constitucional de fortalecer la democracia y reconstruir la confianza pública en las instituciones. Slade hizo referencia a dos decisiones emblemáticas de la Corte Constitucional para subrayar el peso constitucional de estos organismos: • <i>Economic Freedom Fighters v. Speaker of the National Assembly</i> (2016) ("EFF1"), que describió al Protector Público como "un regalo constitucional" esencial en la lucha contra la corrupción, el enriquecimiento ilícito y la impropiedad en los asuntos del Estado. • El caso de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (decidido a principios de 2026), en el cual la Corte reafirmó que el establecimiento de las instituciones del Capítulo 9 fue una decisión deliberada de los redactores constitucionales orientada a restaurar la confianza y reconstruir las instituciones públicas tras el apartheid.	

2. Las instituciones del Capítulo 9 como instituciones de "cuarta rama"

Una parte sustancial de la presentación se dedicó al debate teórico sobre si las instituciones del Capítulo 9 constituyen una "cuarta rama" de gobierno, junto al legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Orígenes históricos: Slade rastreó las raíces conceptuales de estas instituciones hasta el documento de política del Congreso Nacional Africano de los años 90, "Una Carta de Derechos para una Nueva Sudáfrica", que proponía una figura tipo defensor del pueblo (ombudsperson) para garantizar la ejecución justa de los deberes constitucionales, así como una comisión de derechos humanos y una comisión electoral independiente (esta última creada para supervisar las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica en 1994, dada la falta de legitimidad del gobierno del apartheid para hacerlo). Estas propuestas reflejaban un reconocimiento temprano de que serían necesarias nuevas instituciones independientes para apoyar la visión constitucional transformadora del país.

Características de diseño: Estas instituciones cuentan con garantía constitucional de independencia, están sujetas únicamente a la Constitución y a la ley, y deben actuar con imparcialidad, sin temor, favor ni prejuicio. Están explícitamente excluidas de las tres ramas tradicionales de gobierno —algo que la propia Corte Constitucional ha confirmado, señalando que estas instituciones deben estar, y ser vistas como estando, fuera del gobierno.

Debate académico: Varios académicos (referidos por Slade como Fowkes, Ndlovu/"Nani" y Mohamed, entre otros) sostienen que el carácter constitucional único de las instituciones del Capítulo 9 justifica clasificarlas como una "cuarta rama" de gobierno, lo que representaría una evolución y adaptación de la doctrina de separación de poderes al constitucionalismo moderno, en lugar de un fracaso de dicha doctrina.

La posición de la Corte: A pesar de este impulso académico, la Corte Constitucional se ha negado sistemáticamente a categorizar formalmente a las instituciones del Capítulo 9 como una cuarta rama, sosteniendo que "solo existen tres ramas de gobierno". En cambio, la Corte interpreta los poderes de cada institución según su propósito constitucional específico, y no según un marco general de "rama de gobierno".

La posición del propio Slade: El Profesor Slade argumentó que la etiqueta de "cuarta rama", aunque teóricamente atractiva, puede hacer "menos trabajo del que uno podría pensar" y podría oscurecer más de lo que revela. Sugirió que es más útil comprender el diseño y la función distintiva de cada institución —distinguiendo, por ejemplo, entre "instituciones de integridad" e "instituciones garantes"— que agruparlas bajo una sola etiqueta general. Señaló que incluso quienes defienden el enfoque de la cuarta rama reconocen que este no resuelve las difíciles preguntas sobre cómo estas instituciones se relacionan con las ramas existentes dentro del sistema más amplio de pesos y contrapesos.

3. El Protector Público

3.1 Mandato constitucional y diseño institucional

El Protector Público está establecido en el Artículo 181 de la Constitución (referido en la transcripción, aunque el número mencionado por el ponente podría estar mal transcrito) y tiene tres funciones centrales: investigar, informar sobre y tomar acción correctiva respecto a conductas indebidas en los asuntos del Estado o en la administración pública en cualquier nivel de gobierno. El cargo está inspirado en el concepto clásico del defensor del pueblo (ombudsperson) y está reforzado por la Ley del Protector Público, que establece normas procesales detalladas.

Nombramiento y garantías de independencia:

- Es nombrado por el Presidente, pero solo por recomendación de la Asamblea Nacional, que requiere el 60% de apoyo entre sus miembros.

- Los candidatos deben ser ciudadanos sudafricanos y cumplir con calificaciones específicas (por ejemplo, haber sido juez, abogado principal durante más de 10 años, o miembro del parlamento durante más de 10 años).
- El proceso de nombramiento suele incluir participación pública, con la Asamblea Nacional convocando nominaciones públicas.
- Cumple un mandato no renovable de siete años, diseñado para eliminar incentivos que moderen las investigaciones con miras a la reelección.
- La destitución requiere hallazgos de mala conducta, incapacidad o incompetencia, y un voto de dos tercios de la Asamblea Nacional.

Poderes investigativos: El Protector Público puede obligar a testigos a comparecer, exigir la producción de documentos e ingresar e inspeccionar instalaciones. Las investigaciones pueden iniciarse por denuncia pública o por iniciativa propia, y pueden abarcar cualquier órgano del Estado —incluida la Presidencia, el Gabinete, los departamentos gubernamentales y las empresas estatales.

3.2 El carácter vinculante de la acción correctiva

Durante años se debatió si la "acción correctiva" del Protector Público era meramente consultiva o legalmente vinculante. Esto se resolvió en EFF1 (2016), donde la Corte Constitucional confirmó que la acción correctiva es vinculante y genera obligaciones exigibles para los órganos del Estado, a menos que sea impugnada exitosamente mediante revisión judicial. Slade enfatizó que esto es lo que distingue al Protector Público de un organismo puramente asesor, otorgándole verdadero peso constitucional. Sin embargo, señaló que este fallo ha recibido críticas académicas, argumentándose que efectivamente convirtió al Protector Público en "policía, fiscal, juez y jurado", y que esta no era la intención original de los redactores. El carácter vinculante de la acción correctiva también ha llevado a un notable aumento en los litigios que impugnan los hallazgos del Protector.

3.3 Ejemplos de casos

- Informe sobre captura del Estado (Advocate Thuli Madonsela): Ordenó al Presidente establecer una comisión de investigación dirigida judicialmente sobre la captura del Estado. El intento del Presidente de dejar sin efecto esta orden por motivos de separación de poderes fracasó; el tribunal encontró que la acción correctiva estaba racionalmente conectada con abordar la corrupción a gran escala que el Protector no tenía recursos para atender por completo. Esto llevó al establecimiento de la Comisión Zondo, luego descrita como uno de los procesos de rendición de cuentas más significativos de Sudáfrica.
- Informe del Departamento de Agricultura del Estado Libre (Advocate Busisiwe Mkhwebane): Dejado sin efecto por los tribunales, que encontraron que la Protectora había fallado en investigar denuncias clave —un fallo considerado "claramente irracional"— haciendo que la acción correctiva fuera igualmente irracional.
- Informe sobre recuperación de fondos malversados: Dejado sin efecto porque ordenaba indebidamente al Parlamento enmendar la Constitución, violando la separación de poderes, ya que solo el Parlamento tiene la facultad de enmendar la Constitución. En una decisión relacionada de la Corte Constitucional, se impuso una orden de costas personal contra la Protectora Pública, encontrando que su modelo de investigación era "defectuoso", criticando su falta de transparencia durante la investigación y su fallo en involucrar a la parte afectada antes de publicar los hallazgos —una conducta que la Corte dijo que quedaba "muy por debajo de los altos estándares requeridos para su cargo".

3.4 Desempeño institucional a lo largo del tiempo

Slade estableció un fuerte contraste entre dos periodos:

- Advocate Thuli Madonsela (2009–2016): Ampliamente considerado el período más efectivo en la historia del cargo. Su gestión produjo el informe "Secure in Comfort" (que exigió al Presidente Zuma reembolsar los costos de mejoras no relacionadas con seguridad en su residencia privada) y el informe sobre la captura del Estado, ambos con importantes consecuencias constitucionales y políticas, finalmente reforzadas por el fallo EFF1 de la Corte Constitucional.
- Advocate Busisiwe Mkhwebane (2016–2023): Expuso la vulnerabilidad del cargo ante el compromiso político y la incompetencia. Numerosos procesos judiciales encontraron que sus investigaciones eran procesalmente defectuosas, fácticamente infundadas y en ocasiones carentes de independencia e imparcialidad. Tras prolongados procedimientos de destitución (incluidos intentos de retrasarlos), la Asamblea Nacional votó por una mayoría abrumadora para removerla —la primera destitución de este tipo de un jefe de una institución del Capítulo 9— causando un daño reputacional significativo al cargo.

Conclusión clave: La trayectoria del Protector Público muestra que un diseño constitucional sólido y protecciones legales son necesarios pero no suficientes; el ejercicio efectivo de estos poderes depende en gran medida de la competencia, integridad e imparcialidad de la persona que ocupa el cargo.

4. La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (SAHRC)

4.1 Mandato constitucional y diseño institucional

Establecida en el Artículo 184 de la Constitución, la SAHRC tiene un mandato tripartito:

1. Promover el respeto por los derechos humanos y una cultura de derechos humanos;
2. Promover la protección, desarrollo y logro de los derechos humanos;
3. Monitorear y evaluar la observancia de los derechos humanos a nivel nacional.

Diseño institucional: Hasta ocho comisionados (al menos seis de tiempo completo, hasta dos de tiempo parcial), que deben ser ciudadanos sudafricanos con experiencia relevante, con mandatos de siete años (renovables una vez), removibles por mala conducta grave, negligencia grave o incapacidad mediante una mayoría simple de la Asamblea Nacional.

4.2 Los tres mandatos en detalle

- Mandato de promoción: Defensa, campañas de concientización, participación en la política gubernamental sobre derechos humanos, empoderamiento comunitario y educación pública a través de los medios de comunicación.
- Mandato de protección: Litigio estratégico de impacto, investigaciones y audiencias sobre derechos humanos, e investigación de denuncias (de oficio o recibidas). Cuando las violaciones son comprobadas, la Comisión emite directrices a las partes involucradas.
- Mandato de monitoreo: Incluye la importante obligación del Artículo 184(3), que exige a la Comisión obtener informes anuales de todos los órganos del Estado (nacional, provincial y local) sobre las medidas adoptadas para la realización de los derechos socioeconómicos —vivienda, salud, educación, alimentación, agua, ambiente y seguridad social. Slade comparó esto con un análogo doméstico de los procedimientos de informes de derechos humanos de la ONU, describiéndolo como sistémico y con visión de futuro.

4.3 La cuestión de las "facultades vinculantes" — recientemente resuelta

Una pregunta legal clave —si el poder de la SAHRC de "tomar medidas para asegurar la reparación adecuada" ante violaciones de derechos humanos era vinculante, similar a la acción correctiva del Protector

Público— se resolvió finalmente en mayo de 2026 por la Corte Constitucional en el caso de la SAHRC. La Corte sostuvo que:

- La Comisión fue diseñada para facilitar, involucrar e influir, no para controlar ni obligar.
- Ejerce un "control cooperativo" en lugar de un "control coercitivo".
- Su rol es ayudar a *asegurar* la reparación (por ejemplo, mediante tribunales u otros foros), no emitir directrices vinculantes ni obligar a su implementación —una clara diferencia respecto a la acción correctiva vinculante del Protector Público.

A pesar de carecer de facultades vinculantes, la Corte enfatizó que la Comisión está "lejos de ser inútil", señalando que su fortaleza radica en su capacidad de actuar de formas que los tribunales no pueden —a través de la investigación, los informes, la educación, la promoción y el monitoreo sistémico. La Ley de la SAHRC la faculta para brindar asistencia financiera a denunciantes que buscan acudir a los tribunales, remitir a los denunciantes a otros foros, e iniciar procedimientos legales en su propio nombre en representación de denunciantes o clases de denunciantes.

4.4 Desempeño institucional y desafíos

Logros: Investigaciones y audiencias públicas impactantes que exponen problemas sistémicos como la discriminación en lugares de trabajo y escuelas, y fallas en la prestación de servicios básicos que afectan a poblaciones vulnerables; numerosos informes influyentes que proponen medidas correctivas.

Desafíos:

- Escasez crónica de recursos, que afecta particularmente al exigente mandato de informes del Artículo 184(3). La Comisión reconoció una llamativa brecha de 10 años en el cumplimiento pleno de este requisito de informes —el informe correspondiente al período 2012–2013 no fue seguido por otro informe integral hasta uno que cubrió el período 2024–2025. Un desarrollo positivo reciente ha sido la asociación con cátedras de investigación universitarias para ayudar a compilar estos informes.
- Falta de respuesta de las instituciones estatales, con departamentos gubernamentales que no proporcionan la información solicitada, que proporcionan información irrelevante, o que simplemente ignoran los esfuerzos de participación de la Comisión —lo que plantea interrogantes más amplios sobre la obligación del Parlamento de garantizar que los departamentos cumplan con sus deberes constitucionales hacia la Comisión.

5. Observaciones finales

El Profesor Slade cerró retomando las propias palabras de la Corte Constitucional (del fallo sobre la SAHRC): la visión transformadora de la Constitución es inalcanzable sin instituciones específicamente diseñadas para apoyar el constitucionalismo y el funcionamiento democrático. Cada institución del Capítulo 9 desempeña un rol distinto e indispensable —una diversidad de funciones que corre el riesgo de ser aplanada por una sola etiqueta de "cuarta rama". Reiteró su preferencia por clasificaciones funcionales (por ejemplo, instituciones "de integridad" frente a instituciones "garantes") sobre el etiquetado estructural general.

Preguntas realizadas por el público

1. El interlocutor reflexionó sobre el papel de la cuarta rama en la promoción de la participación ciudadana, preguntando cómo las comunidades locales —particularmente las comunidades negras o aquellas afectadas por medidas estatales específicas— pueden usar estas instituciones como aliadas para hacer oír su voz. Estableciendo una comparación con Colombia y otros países, el interlocutor señaló que, si bien estas instituciones a menudo apoyan audiencias públicas y la

participación comunitaria, sus decisiones frecuentemente no son vinculantes o resultan insuficientemente obligatorias para abordar eficazmente los problemas identificados. La pregunta le pidió al Profesor Slade que reflexionara sobre esta tensión entre (1) el rol de las instituciones en promover la participación y (2) la naturaleza más limitada, vinculante desde el punto de vista legal, de sus procedimientos, y cómo esto afecta el cumplimiento de su función protectora.

2. ¿Qué papel deberían desempeñar el Protector Público y la Comisión de Derechos Humanos frente a los nuevos desafíos de la democracia constitucional, específicamente la desinformación y la polarización política?
3. ¿Qué significa "acción correctiva apropiada" en un caso concreto, en relación con el papel del Protector Público?
4. ¿Qué garantiza la independencia de la Comisión de Derechos Humanos, y cómo exactamente se financia?

Conclusiones del evento:

Sus conclusiones generales clave fueron:

1. **El diseño importa, pero también la ejecución.** Marcos constitucionales y legislativos sólidos, combinados con protecciones estructurales de independencia, son condiciones necesarias pero no suficientes para la efectividad institucional.
2. **La trayectoria del Protector Público** ilustra tanto el potencial de estas instituciones para exigir cuentas a actores poderosos (era Madonsela) como el riesgo de fracaso institucional por el uso inconsistente o inadecuado del poder (era Mkhwebane, que culminó en su destitución por mala conducta grave e incompetencia).
3. **La efectividad de la SAHRC** está limitada menos por fallas de liderazgo y más por un desajuste entre un mandato constitucional extremadamente amplio y recursos crónicamente insuficientes —un problema estructural que requiere que el Parlamento provea mejores recursos a la Comisión o reconsidere el alcance de su mandato.
4. **Las propuestas de reforma institucional**, como la fusión de ciertas instituciones del Capítulo 9 (recomendada por un comité parlamentario ya en 2007), siguen siendo relevantes para mejorar la efectividad general.
5. Independientemente del etiquetado teórico, todas las instituciones del Capítulo 9 —ejemplificadas por el Protector Público y la SAHRC— siguen siendo "regalos esenciales para la nación" en el proyecto continuo de construir una sociedad sudafricana justa e igualitaria.

Asistente a cargo de la relatoría: Gabriela Barbosa Villa.