

**Declaración del ACNUR
sobre el derecho a un recurso efectivo en relación con los procedimientos acelerados de
asilo**

Publicada en el contexto de la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Administrativo de Luxemburgo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la interpretación del artículo 39 de la Directiva sobre procedimientos de asilo (DPA), y los artículos 6 y 13 del CEDH

1. Introducción

1. El 3 de febrero de 2010, el *Tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg 3e chambre* (Tribunal Administrativo de Luxemburgo, Sala Tercera) presentó una petición ante el Tribunal de Justicia (“TJ” o “el Tribunal”) de una decisión prejudicial sobre la interpretación del artículo 39 (sobre el “Derecho a un recurso efectivo”) de la Directiva 2005/85/CE del 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado (“Directiva sobre procedimientos de asilo” o “DPA”).¹ Esta es la primera cuestión prejudicial sobre la interpretación de la DPA. En resumen, el tribunal remitente consulta si el derecho a recurso efectivo permite que las normas nacionales nieguen un derecho de apelación de una decisión que encauza una solicitud de protección internacional a través de un procedimiento acelerado.

2. La Asamblea General de Naciones Unidas ha confiado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) el mandato de proporcionar protección internacional a los refugiados y, junto con los gobiernos, buscar soluciones al problema de los refugiados.² El párrafo 8 del Estatuto del ACNUR le confiere la responsabilidad de supervisar las convenciones internacionales para la protección de los refugiados, mientras que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (“Convención de 1951”) y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967³ (“Protocolo de 1967”) obliga a los Estados a cooperar con el ACNUR en el ejercicio de su mandato, en particular, facilitando la función del ACNUR de supervisar la aplicación de las disposiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 (artículo 35 de la Convención de 1951 y el artículo II del Protocolo de 1967). La responsabilidad de supervisión del ACNUR se extiende a todos los Estados miembros de la UE, ya que todos son Estados Partes de ambos instrumentos. Si bien la Convención de 1951 no regula explícitamente los procedimientos de asilo, tales procedimientos son esenciales y, por lo tanto, implícitamente requeridos para el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención de 1951. Como tal, el ACNUR tiene la responsabilidad de pronunciarse sobre la elección del procedimiento y las

Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas

¹ Unión Europea: Consejo de la Unión Europea, Directiva del Consejo 2005/85/CE del 1 de diciembre de 2005 sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado, 2 de enero de 2006, 2005/85/CE, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5038.pdf>.

² Asamblea General de la ONU, Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 14 de diciembre de 1950, A/RES/428 (V), en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0004.pdf>.

³ Asamblea General de la ONU, *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados*, 30 de enero de 1967, Naciones Unidas, Series de Tratados, vol. 606, p. 267, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0003.pdf>.

garantías que contiene.

3. La responsabilidad de supervisión del ACNUR se ha reflejado en la legislación de la Unión Europea. El artículo 78 (1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁴ establece que una política común de asilo, protección subsidiaria y protección temporal debe ser acorde a la Convención de 1951. Además, la Declaración 17 del Tratado de Ámsterdam prevé que “*se entablarán consultas sobre cuestiones relativas a la política de asilo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (...)*”⁵. Además, el artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁶ establece que se garantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967. El derecho comunitario derivado también hace hincapié en el papel del ACNUR. Por ejemplo, el numeral 15 de la Directiva de Calificación (“DC”) afirma que las consultas con el ACNUR “*pueden proporcionar a los Estados miembros una valiosa orientación para determinar el estatuto de refugiado con arreglo al artículo 1 de la Convención de Ginebra*”. La responsabilidad de supervisión del ACNUR también está específicamente mencionada en el artículo 21 de la DPA.⁷ También se refleja en el Reglamento que crea la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)⁸, que reconoce la experiencia del ACNUR en el ámbito del asilo⁹ y prevé la participación del ACNUR en el Consejo de Administración de la OEAA, sin derecho a voto.¹⁰

4. En este contexto, el ACNUR expresa en esta Declaración su opinión sobre los argumentos que se plantean en la cuestión prejudicial del 3 de febrero de 2010. El objetivo de esta declaración es reafirmar que un procedimiento acelerado de asilo, incluyendo aquel acorde a la Directiva sobre procedimientos de asilo, siempre debe respetar las salvaguardas procesales mínimas, tanto en la legislación como en la práctica. Tras la introducción de esta Declaración en la Parte 1, la Parte 2 expone la posición del ACNUR sobre los procedimientos acelerados, mientras que la Parte 3 expresa la opinión del ACNUR sobre el derecho a un recurso efectivo. En este contexto, en la Parte 4 se analizan las cuestiones específicas de este caso ante el Tribunal.

⁴ Unión Europea, versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, 13 de diciembre de 2007, 2008 / C 115/01, en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:ES:PDF>.

⁵ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, 2 de septiembre de 1997, *Declaración relativa al artículo 73 K del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, DO C 340 de 10.11.1997, en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0134040034>.

⁶ Unión Europea, *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, 7 de diciembre de 2000, Diario Oficial de Unión Europea, 18 de diciembre de 2000 (2000/C 364/01), en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1309.pdf>.

⁷ DPA, ver la nota 1.

⁸ Comisión Europea, *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo*, COM(2009) 66 final, 18.02.2009, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0066:FIN:ES:PDF>, (en adelante “OEAA”). La propuesta fue aprobada en segundo debate por el Parlamento Europeo el 18 de mayo de 2010.

⁹ El numeral 9 de la Propuesta de la OEAA indica que: “*Para poder beneficiarse de la competencia y apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Oficina deberá actuar en estrecha cooperación con éste*”.

¹⁰ El numeral 14 de la Propuesta de la OEAA subraya que: “*Con el fin de asociar plenamente al ACNUR a los trabajos de la Oficina y habida cuenta de su competencia en materia de asilo, el ACNUR deberá ser miembro del Consejo de Administración sin derecho a voto*”. La participación del ACNUR en el Consejo de Administración de la OEAA se rige por el artículo 23 (4).

2. Posición del ACNUR sobre los procedimientos acelerados de asilo

Propósito y ámbito de aplicación de los procedimientos acelerados

5. En opinión del ACNUR, los procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado y del estatuto de protección subsidiaria pueden incluir dispositivos especiales de procedimiento para abordar de manera expedita las solicitudes que carecen manifiestamente de fundamento como para no merecer un examen completo en todos los niveles del procedimiento. Esas solicitudes han sido calificadas como “claramente abusivas” o “manifiestamente infundadas”, y cabe definirlas como aquellas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención de 1951, ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo.¹¹ Si bien los plazos breves en la primera instancia de los procedimientos de asilo tienen por objeto garantizar el examen eficiente y expedito de los casos, la necesidad de tramitar las solicitudes de asilo de manera rápida y eficiente no puede prevalecer sobre el ejercicio efectivo de la prohibición de la *devolución*.¹²

6. El ACNUR reconoce y apoya la necesidad de procedimientos de asilo eficientes. Esto es en interés tanto de los solicitantes como de los Estados miembros. Sin embargo, los Estados miembros no deben prescindir de las garantías procesales fundamentales o de la calidad del procedimiento de examen por cumplir plazos o metas numéricas. Sacrificar las principales salvaguardas procesales y/o establecer plazos breves para el examen puede dar lugar a decisiones erróneas que frustrarían el objetivo de un procedimiento de asilo eficiente, ya que pueden prolongar los procedimientos ante la instancia de apelación.

7. Los motivos de protección contundentes también pueden dar pie a la tramitación de una solicitud con carácter prioritario mediante un procedimiento acelerado, por ejemplo, cuando los casos son claramente fundados, lo que permite una rápida decisión positiva sobre la solicitud de asilo.¹³ En varios Estados miembros de la UE¹⁴ el procedimiento acelerado se utiliza para estos casos. Esta puede ser una práctica útil que ayude a reducir la carga sobre las estructuras de decisión y libera recursos para atender los casos más complejos. El artículo 23 (3) de la DPA afirma explícitamente que cuando sea probable que la solicitud esté fundamentada pueden tener prioridad o ser acelerada.

8. Los plazos breves en los procedimientos de primera instancia y las normas que sirven

¹¹ Alto Comisionado de ONU para los Refugiados, *El problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas*, 20 de octubre de 1983, No. 30 (XXXIV) - 1983, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0541.pdf>.

¹² Ver también la Resolución sobre procedimientos acelerados de asilo de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que afirma que los Estados miembros deben garantizar un equilibrio entre la necesidad de tramitar las solicitudes de asilo de manera rápida y eficiente y la necesidad de garantizar que no se comprometan las obligaciones internacionales incluyendo la Convención para los refugiados y el CEDH. Consejo de Europa: Asamblea Parlamentaria, Resolución 1471 (2005) sobre los procedimientos acelerados de asilo en los Estados miembros del Consejo de Europa, párr. 8.1.17 octubre de 2005, 1471 (2005), en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43f349e04.html>.

¹³ *Ibíd.* párr. 8.1.3.

¹⁴ Esto incluye a Grecia (artículo 8 (2) PD 90/2008 que afirma que el examen de una solicitud puede ser prioritario cuando se puede considerar razonablemente que está bien fundada), Italia (artículo 28 del Decreto Legislativo No. 25/2008), Eslovenia (de acuerdo con el artículo 54 IPA, la autoridad competente podrá decidir la aplicación del procedimiento acelerado “si todo el evento principal ha sido establecido sobre la base de hechos y circunstancias de los subpárrafos primero a octavo del artículo 23 de la presente Ley.” Es de notar que el artículo 54 IPA nunca fue aplicado) y España (artículo 25 (1) (a) de la nueva Ley de Asilo que establece que la tramitación de urgencia para el reconocimiento de la condición de refugiado se aplicará a las solicitudes manifiestamente fundadas presentadas únicamente en el país).

para reducir de manera significativa o impedir que los solicitantes ejerzan los derechos procesales garantizados por la ley de la UE, por definición conducen a que la revisión de los hechos pertinentes sea más superficial. Esto puede socavar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de la UE tales como la protección contra la *devolución* y el derecho de asilo. Además, el ejercicio efectivo de las garantías procesales individuales puede ser menoscabado como resultado de la celeridad del procedimiento.¹⁵ La celeridad del procedimiento de primera instancia puede afectar la efectividad, por ejemplo, del derecho de información (artículo 10 (1) (a) DPA), el derecho a una entrevista personal (artículo 12 DPA) y el derecho a asistencia jurídica y representación (artículo 15 y 16 DPA). Cuando no se concede tiempo suficiente durante el procedimiento para ejercer estos derechos o para beneficiarse de ellos, su efectividad se vea afectada o negada.

9. El TJ no se ha pronunciado sobre los plazos breves en los procedimientos de asilo ni sobre la duración de los procedimientos de asilo en su conjunto. Sin embargo, ha declarado reiteradamente que el acceso a un recurso requiere el acceso real dentro de un plazo razonable ante una corte o tribunal según lo definido por la legislación de la Comunidad.¹⁶ El Tribunal también ha reconocido que la brevedad de los plazos a nivel nacional para entablar recursos o para presentar nuevos alegatos dentro de un recurso de apelación puede poner en peligro la efectividad de un derecho concedido por la legislación de la UE. La regla general aplicada por el Tribunal es que, en aras de la seguridad jurídica, es compatible con el derecho comunitario establecer plazos razonables para interponer recursos.¹⁷ Estos plazos no deben ser tan cortos como para que sea prácticamente imposible o excesivamente difícil ejercer los derechos conferidos por la legislación comunitaria.¹⁸

¹⁵ Esto también es reconocido por el Consejo de Europa: Comité de Ministros, Directrices sobre protección de los derechos humanos en el contexto de los procedimientos acelerados de asilo, 1 de julio de 2009, que establece que el tiempo necesario para examinar una solicitud deberá ser suficiente para permitir un examen pleno y justo, con el debido respeto de las mínimas garantías procesales que deben otorgarse al solicitante. La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa afirma en su Resolución 1471 (2005) I sobre procedimientos acelerados de asilo en los Estados miembros del Consejo de Europa que se debe garantizar el establecimiento de un marco de tiempo razonable que garantice el acceso a las salvaguardas procesales esenciales. Se debe tener en cuenta que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante: “Tribunal de Derechos Humanos”) es de la opinión que el objetivo del Estado de ahorrar tiempo y agilizar los procedimientos no justifica que se descuide un principio tan fundamental como el principio de contradicción procesal. *Nideröst-Huber v. Suiza*, TEDH, 27 de enero 1997, Apel. No. 18990/91, párr. 30. De acuerdo con la jurisprudencia del TJ, el TEDH tiene una especial importancia como fuente de los principios generales del derecho comunitario. Ver *Johnston*, asunto 222/84, Tribunal Europeo de Justicia, 15 de mayo de 1986, en inglés en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61984J0222:EN:HTML>. Ver también, artículo 6 (2) sobre el Tratado de la Unión Europea.

¹⁶ *Wilson contra Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, C-506/04, Tribunal Europeo de Justicia, 19 de septiembre de 2006, párr. 60, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004J0506:ES:HTML>; *Mediocrurso contra Commission*, C-462/98 P, Tribunal Europeo de Justicia, 21 de septiembre de 2000, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0462:ES:HTML>; *Firma Laub GmbH & Co. Vieh & Fleisch Import-Export*, C-428 / 05, Tribunal Europeo de Justicia, 21 de junio de 2007, párr. 27, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0428:ES:HTML>.

¹⁷ Ver, por ejemplo, *Dilexport*, C-343/96, Tribunal Europeo de Justicia, 9 de febrero de 1999, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61996J0343:ES:HTML>, *Grundig Italiana*, C-255/00, Tribunal Europeo de Justicia, 24 de septiembre de 2002, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0255:ES:HTML>, *Kempter*, C-2/06, Tribunal Europeo de Justicia, 12 de febrero de 2008, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0002:ES:HTML>; *Raffaello Visciano v. Istituto nazionale della previdenza sociale*, C-69/09, Tribunal Europeo de Justicia, 22 de enero de 2010, en inglés en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009O0069:EN:HTML>.

¹⁸ Ver, por ejemplo, las sentencias mencionadas en la nota 17, *Kempter*, *Raffaello*, párr. 44; *Grundig Italiana*, párr. 37-41 y también *Peterbroeck*, C-312/93, Tribunal Europeo de Justicia, 15 de diciembre de

10. En el marco de la legislación la UE, el procedimiento de asilo prevé el ejercicio de derechos específicos conferidos por instrumentos que forman parte del Sistema europeo común de asilo, incluido el derecho a ser reconocido como refugiado o como titular del estatuto de protección subsidiaria. Cualquier aceleración del examen de una solicitud de asilo debe hacerse de conformidad con los principios jurídicos generales del derecho comunitario y no debe hacer prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las garantías procesales; lo que generalmente se conoce como el principio de efectividad.¹⁹ Las garantías procesales consagradas en el Capítulo II de la Directiva sobre procedimientos de asilo, incluido el derecho a ser oído,²⁰ deben ser preservadas²¹

11. Los procedimientos de asilo eficientes y justos en primera instancia²² benefician tanto de los solicitantes como a los Estados. Ellos garantizan que el proceso haga justicia a los derechos de los solicitantes y a las obligaciones de los Estados y pueden disminuir las demandas en la instancia de apelación. Una primera instancia eficiente y justa dentro del procedimiento de asilo, que permita un examen completo de una solicitud de asilo, requiere un marco de tiempo razonable y la inclusión de las garantías procesales mínimas. La omisión de las garantías procesales fundamentales y/o establecer plazos breves para el examen, puede dar lugar a defectos en las decisiones que pueden perjudicar el objetivo del procedimiento de asilo justo y eficiente, y puede prolongar el procedimiento ante la instancia de casación.

12. Cuando presentan una solicitud de asilo, los solicitantes deben disponer de tiempo suficiente para ejercer sus derechos, incluyendo, entre otros, el derecho a ser informados, en un idioma que comprendan, acerca del procedimiento que debe seguirse, sus derechos y obligaciones durante el procedimiento, las posibles consecuencias de no cumplir con sus obligaciones y de no cooperar con las autoridades, el derecho a recibir los servicios de un intérprete, de consultar de manera efectiva a un asesor jurídico u otro consejero, de comunicarse con una organización de asistencia a los refugiados, de tener la oportunidad de una entrevista personal y/o de presentar una apelación, el derecho a permanecer, el derecho a ser informado, el derecho a un intérprete, el derecho a la notificación, y el derecho a ser entrevistados.

13. En los siguientes párrafos se ilustran las implicaciones del principio de efectividad para la celeridad del proceso en relación con dos garantías específicas: en primer lugar, el derecho a la información, y en segundo lugar, el derecho a la asistencia jurídica y representación. La misma línea de razonamiento puede aplicarse a otros derechos procesales u obligaciones contenidos en la DPA.

1995, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61993J0312:ES:HTML>.

¹⁹ *Pontin v. T-Comalux SA*, asunto C-63/08, Tribunal Europeo de Justicia, 29 de octubre de 2009, párr. 43, en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0063:ES:HTML>. Además, *Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern*, asunto C-432/05, Unión Europea: Tribunal Europeo de Justicia, 13 de marzo de 2007, párr. 43, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0432:ES:HTML>.

²⁰ Ver los artículos 10, 12 y 15 de la DPA. El derecho a tener la oportunidad de una entrevista personal y de que el solicitante presente sus puntos de vista es apoyado por el TJ en *Sopropé – Organizações de Calçado Lda v. Fazenda Pública*, asunto C-349/07, Unión Europea: Tribunal Europeo de Justicia, 18 de diciembre de 2008, párrs. 36, 37, 49 y 50, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0349:ES:HTML>.

²¹ M. Reneman, *Access to an Effective Remedy in European Asylum Procedures*, Amsterdam Law Forum, vol. 1, No. 1, 2008, 68, www.amsterdamlawforum.org.

²² Ver ACNUR, Conclusión general sobre protección internacional, Conclusión del ExCom N° 65 (XLII) - 1991, 11 de octubre de 1991, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0576.pdf>; Conclusión del ExCom N° 71 (XLIV) - 1993, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0582.pdf>.

Derecho a la información

14. El derecho de la persona a ser informada de sus derechos y obligaciones²³ durante el procedimiento de asilo es esencial para poder ejercer estos derechos o cumplir con tales obligaciones. El derecho a la información pierde su efectividad si el interesado no puede actuar basándose en la información proporcionada. Por ejemplo, esto puede suceder cuando un procedimiento de asilo se inicia inmediatamente después de que la información ha sido proporcionada al solicitante y tiene un plazo límite de sólo unos pocos días.

15. El principio de que un plazo razonable es necesario a fin de que la persona que recibió la información sobre sus derechos y obligaciones pueda actuar de acuerdo con esta información, se reconoce explícitamente en el artículo 10 (1) (a) de la DPA. Esta disposición exige que la información sobre el procedimiento de asilo se dé “*con tiempo suficiente para que [los solicitantes de asilo] puedan ejercer los derechos garantizados en la presente Directiva y cumplir con las obligaciones descritas en el artículo 11*”. Cabe concluir que el principio de efectividad prohíbe los plazos y normas procesales que no dan tiempo suficiente a los solicitantes de asilo para actuar basados en la información sobre sus derechos y obligaciones otorgados durante el procedimiento.

Derecho a la asistencia jurídica

16. El derecho a la asistencia jurídica y la representación legal se ve socavado cuando los procedimientos no brindan tiempo o es insuficiente para discutir el caso con un asesor jurídico.²⁴ Se debe reconocer que se necesita más tiempo cuando el asesor jurídico y el interesado sólo pueden comunicarse a través de un intérprete. La aplicación estricta de un plazo corto para la asistencia jurídica sin tomar en consideración las circunstancias particulares del caso puede minar la efectividad del derecho a la asistencia jurídica y la representación en los procedimientos de asilo.

Legislación y jurisprudencia sobre los plazos

17. El TJCE ha reconocido en su jurisprudencia sobre casos de asilo que la brevedad de los plazos puede reducir la efectividad de los derechos concedidos por la legislación de la UE.²⁵ Como se describió anteriormente, el TJ ha establecido que las partes deben disponer de un tiempo efectivamente razonable para ejercer su derecho a ser oídas o para presentar las pruebas necesarias. Además, ha considerado que los plazos para entablar recursos o para presentar nuevos alegatos dentro de un recurso de apelación deben ser razonables. En este caso, el Tribunal toma en cuenta el principio de seguridad jurídica y lo sopesa con el principio de que los derechos en virtud de la legislación de la UE deben ser efectivamente protegidos.

18. La DPA permite acelerar los procedimientos que deben aplicarse a todas las solicitudes de asilo,²⁶ pero no establece plazos mínimos para las medidas específicas en los procedimientos

²³ Artículo 10 (1) (a) de la DPA.

²⁴ En el procedimiento acelerado de 48 horas en los Países Bajos, se proporcionan cinco horas de asistencia jurídica gratuita a los solicitantes de asilo en primera instancia. El Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales sobre los Países Bajos a raíz de una revisión de 2007, expresó su preocupación por el limitado número de horas de asistencia judicial en este procedimiento y por el hecho de que un solicitante de asilo podría no ser asistido por el mismo abogado a lo largo del procedimiento. Recomendó que todos los solicitantes de asilo tengan acceso a asistencia jurídica adecuada y, si fuera pertinente, sean asistidos por el mismo abogado desde la presentación del informe de la primera entrevista hasta el final del procedimiento. Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre los Países Bajos, 3 de agosto 2007, CAT/C/NET/CO/4.

²⁵ Para las referencias del caso, ver las notas 16 y 17.

²⁶ Artículo 23 (4) de la DPA.

de asilo. Sin embargo, contiene algunas indicaciones sobre que el plazo que se concede al solicitante para fundamentar su afirmación con declaraciones y documentación debe ser razonable.

19. Se desprende de la jurisprudencia del TEDH y de las opiniones del CAT y del Comité de Derechos Humanos que los plazos no pueden ser tan cortos como para evitar que una persona que alega enfrentar el riesgo de *devolución* pueda argumentar los motivos de esta afirmación. El TEDH en *Jabari* sostuvo que:

“(...) la aplicación automática y mecánica de un plazo tan corto [5 días] para la presentación de solicitudes de asilo debe ser considerada en discordancia con la protección del valor fundamental consagrado en el artículo 3 del Convenio.”²⁷

3. Recursos efectivos: Posición del ACNUR y legislación y principios relevantes

20. Con respecto a la Convención de 1951, el ACNUR apoya el derecho de un individuo a apelar la primera decisión (negativa). En opinión del ACNUR, es esencial que la apelación sea examinada por una autoridad, corte o tribunal, separada e independiente de la autoridad que tomó la decisión inicial y que se permita una revisión completa.²⁸

21. El ACNUR considera que el derecho a un recurso efectivo en los casos de asilo incluye el derecho a apelar una decisión (negativa) tomada en un procedimiento acelerado.²⁹ Para ser efectivo, el recurso debe prever una revisión de la solicitud por una corte o tribunal, y la revisión debe examinar los hechos y la ley basándose en información actualizada. Además, respetando el principio de *no devolución*, el recurso debe permitir un efecto suspensivo automático excepto para casos muy limitados.³⁰ Si bien un recurso contra una decisión de canalizar una solicitud a través de un procedimiento acelerado podría no ser requerido, si un procedimiento acelerado efectivamente impide por ley o en la práctica que un solicitante de asilo ejerza los derechos procesales básicos, y por lo tanto evite que presente una solicitud de asilo, esto no coincide ni con las normas internacionales, ni con los requisitos de la normativa de la UE (art. 23 (1) DPA).

22. En un estudio reciente sobre la aplicación de la DPA en algunos Estados miembros,³¹ el ACNUR examinó las leyes y las prácticas estatales en relación a los recursos disponibles contra

²⁷ *Jabari contra Turquía*, Caso. No. 40035/98, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 11 de julio de 2000, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2375.pdf>.

²⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, párr. 192 (vi), enero de 1992, disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0626.pdf>.

²⁹ ACNUR, ExCom, Conclusión No. 8 (XXVIII), 1977, párr. (vi) “si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada.” En: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0519.pdf>.

³⁰ Cuando exista un comportamiento claramente abusivo por parte del solicitante, o cuando la solicitud sea manifiestamente “*infundada*”, la aplicación automática de los efectos suspensivos podría ser retirada. ACNUR, *Observaciones preliminares del ACNUR acerca de la propuesta de la Comisión Europea para una Directiva del Consejo sobre normas mínimas para los procedimientos de concesión o retirada del estatuto de refugiado (Documento del Consejo 14203/04, Asilo 64, del 9 de noviembre de 2004)*, 10 de febrero de 2005, página 51, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42492b302.html>.

³¹ ACNUR, *Mejorando los Procedimientos de Asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica*, marzo de 2010, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>.

las decisiones de asilo. La investigación pone de relieve la importancia de un recurso efectivo que cumpla los requisitos de la DPA y el CEDH, permitiendo un exhaustivo y riguroso escrutinio de las decisiones negativas, a fin de prevenir el riesgo de negación de los derechos sustantivos de los solicitantes de asilo y de la condición de refugiado conforme a la Convención de 1951 y de otras formas de protección. Algunas conclusiones relevantes de la investigación se recogen en el Anexo de la presente declaración.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)

23. El TEDH ha producido extensa jurisprudencia³² sobre la cuestión de recursos efectivos. Según el TEDH, el “riguroso escrutinio” de una solicitud defendible es necesario debido a la naturaleza irreversible de los daños que pueden ocurrir.³³ El recurso debe ser efectivo en la práctica, así como en la ley. Se debe adoptar como una garantía y no como una mera declaración de intenciones o una medida de carácter práctico,³⁴ y debe tener efectos suspensivos automáticos.³⁵ El derecho a un recurso efectivo existe cuando el individuo tiene una solicitud defendible.³⁶ En esencia, una solicitud es defendible si está respaldada por hechos demostrables y no carece manifiestamente de lo expuesto en la ley.³⁷ El artículo 13 del CEDH exige un recurso efectivo para toda persona cuyos derechos en virtud del CEDH hayan sido violados. En *Klass y otros contra Alemania*, el TEDH consideró que el artículo 13 debe interpretarse como una exigencia de un recurso efectivo ante una instancia nacional para aquellos que afirman que sus derechos y libertades reconocidos en el Convenio han sido violados.³⁸ Además, según el TEDH, el art. 13 del CEDH, en relación con el artículo 3 del CEDH, “*requiere un escrutinio independiente y riguroso de la solicitud para esclarecer si existen razones para temer un verdadero riesgo de tratamientos contrarios al artículo 3 y la posibilidad de suspender la ejecución de la medida impuesta*”.³⁹ El procedimiento de apelación debe incluir suficientes garantías procesales, incluyendo el tiempo suficiente para interponer la apelación.⁴⁰ La persona

³² *Delcourt contra Bélgica*, sentencia de 17 de enero de 1970: “... [E]n una sociedad democrática en el sentido de la Convención, el derecho a una administración de justicia imparcial tiene un lugar tan destacado que una interpretación restrictiva del artículo 6, párr. 1 (art. 6-1) no se correspondería con el objetivo y la finalidad de dicha disposición”; *König contra Alemania*, 28 de junio de 1978: “... el párrafo 1 del artículo 6 (art. 1.6) también es pertinente en el marco del ‘delito penal’...”; *Öztürk contra Alemania*, 21 de febrero de 1984: “... sería contrario al objetivo y la finalidad del artículo 6, (art. 6) que garantiza a ‘toda persona acusada de un delito penal’ el derecho a acceder a un tribunal y a un juicio justo, si el Estado eliminara del ámbito de aplicación de este artículo (art. 6) toda una categoría de delitos por el solo hecho de considerarlos delitos menores. ... Visto el gran número de delitos menores, sobre todo en materia de tráfico, un Estado contratante podrá tener una buena causa para liberar a sus tribunales de la tarea de su enjuiciamiento y castigo. Conferir el enjuiciamiento y castigo de delitos menores a las autoridades administrativas no es incompatible con el Convenio, siempre que el interesado esté habilitado para llevar cualquier decisión tomada en su contra ante un tribunal que ofrezca las garantías del artículo 6 (art. 6)”.

³³ *Jabari contra Turquía*, párr. 50, ver la nota 27

³⁴ *Čonka contra Bélgica*, Solicitud No. 51564/99, TEDH, 5 de febrero de 2002, párr. 83.

³⁵ *Gebremedhin [Gaberamadhien] contra Francia*, sentencia del 26 de abril de 2007, Apel. No. 25389/05, párr. 66.

³⁶ Kees Wouters, *International Legal Standards for the Protection from Refoulement, A Legal Analysis of the Prohibitions on Refoulement Contained in the Refugee Convention, the European Convention on Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the Convention against Torture*, Intersentia, 2009, pp. 331.

³⁷ *Boyle y Rice contra el Reino Unido*, sentencia del 27 de abril de 1988, TEDH, Peticiones Nos. 9659/82, 9658/82, párr. 52; P. Boeles, *Fair Immigration Proceedings in Europe*, La Haya; Boston; Londres: Martinus Nijhoff Publishers 1997, p. 271.

³⁸ *Klass y otros contra Alemania*, sentencia del 6 de septiembre de 1978, TEDH, Petición No. 5029/71, párr. 64.

³⁹ Ver *Jabari contra Turquía*, párr. 41, ver la nota 27.

⁴⁰ CDH, Observaciones finales sobre Francia, 31 de julio de 2008, ONU doc. CCPR/C/FRA/CO/4, párr.

debe tener acceso a asistencia jurídica y a la representación. El TEDH ha encontrado que los recursos que no tienen prácticamente ninguna posibilidad de tener un resultado favorable en un caso concreto, no son efectivos.⁴¹

24. En el contexto de una solicitud en la que existen razones fundadas para temer un riesgo real de trato contrario al artículo 3, el recurso requerido por el artículo 13 debe tener efectos suspensivos automáticos.⁴² Según el CEDH, el sistema de apelación en su conjunto debe permitir el efecto suspensivo.⁴³ De acuerdo con el TEDH, si el procedimiento de apelación ordinario no tiene efecto suspensivo automático debe ser posible que el individuo haga uso de un procedimiento de urgencia para evitar la ejecución de una orden de expulsión, mientras espera el resultado de la apelación ordinaria.⁴⁴

Comité de Derechos Humanos

25. La prohibición de *devolución* que figura en el PIDCP,⁴⁵ junto con la obligación general de los Estados a proporcionar un recurso efectivo,⁴⁶ prevé el derecho a tener una revisión o apelación de una decisión negativa, la cual se encuentre disponible en la legislación y en la práctica, que sea accesible para el individuo, que permita que una autoridad nacional competente se ocupe de la parte sustantiva de la solicitud, y que se otorgue una reparación adecuada por parte de la autoridad. De acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, la decisión tomada en la apelación debe ser vinculante.⁴⁷

4. Preguntas ante el tribunal

4.1 Preguntas 1: ¿El artículo 39 de la Directiva 2005/85/CE debe interpretarse como un restricción a la normativa nacional, como la establecida en el Gran Ducado de Luxemburgo por el artículo 20 (5) de la Ley enmendada del 5 de mayo de 2006 sobre el derecho de asilo y las formas complementarias de protección, conforme a la cual un solicitante de asilo no tiene derecho a apelar ante un tribunal la decisión de una autoridad administrativa para que se pronuncie sobre los méritos de la solicitud de protección internacional bajo el procedimiento acelerado?

26. Si bien la decisión de canalizar una solicitud a través de un procedimiento acelerado puede no equivaler a la negación de un derecho sustantivo como tal, la aplicación de los procedimientos acelerados en algunos Estados miembros pueden efectivamente impedir a los solicitantes el ejercicio de un derecho sustantivo, incluyendo el derecho de asilo en virtud de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, art. 18, y el derecho a la protección de los refugiados según la Convención de 1951, así como el estatuto de refugiado o de

20, donde surgió la preocupación del Comité de Derechos Humanos sobre el plazo de 48 horas para presentar una apelación. En *Alzery contra Suecia*, el autor no tuvo tiempo para apelar la decisión de expulsarlo; fue expulsado sólo unas horas después de que la decisión de expulsión fuera tomada, CDH: *Alzery contra Suecia*, 10 de noviembre de 2006, No.1416/2005, párr. 3,10.

⁴¹ *Salah Sheekh contra los Países Bajos*, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 11 de enero de 2007, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45cb3dfd2.html>.

⁴² Gebremedhin [*Gaberamadhien*] contra Francia, párr. 66, ver la nota 35; *K.R.S. contra el Reino Unido*, Petición No. 32733/08, Decisión del 2 de diciembre de 2008. En inglés en <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49476fd72.pdf>.

⁴³ Wouters, Sección 3.4.3b, ver la nota 36 Gebremedhin [*Gaberamadhien*] contra Francia, ver la nota 35, y *Čonka contra Bélgica*, párr. 79, ver la nota 34.

⁴⁴ Ver *Čonka*, nota 34

⁴⁵ CDH, Observación General Número 31 (2004), párr. 12.

⁴⁶ Ver el artículo 2 (3) del PIDCP.

⁴⁷ P. Boeles, p. 109, ver la nota 37; Wouters, pp. 628, ver la nota 36.

protección subsidiaria en virtud de la Directiva de Calificación.

27. Los tipos de decisiones contra las cuales debe estar disponible un recurso efectivo en virtud del artículo 39 (1) (a) DPA no se enumeran de forma exhaustiva. El ACNUR interpreta que el artículo 39 (1) DPA exige que cualquier decisión negativa en relación con una solicitud de protección internacional esté sujeta al derecho del demandante a un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional.⁴⁸ El artículo 39 (1) de la DPA requiere un recurso efectivo ante un “órgano jurisdiccional”, pero no define explícitamente cual. El ACNUR considera que esta disposición puede ser entendida en el sentido de un órgano de revisión que sea independiente de la autoridad que decide en primera instancia, y que tenga la facultad de examinar cuestiones legales y de hecho.⁴⁹

28. Las personas generalmente tienen derecho a la protección judicial efectiva de los derechos que les confiere la legislación comunitaria.⁵⁰ La tutela judicial efectiva es un principio general de la legislación de la UE.⁵¹ Para ello es necesario que el organismo de apelación tenga la facultad de revisar tanto los hechos como las cuestiones legales⁵² y anular, en caso necesario, la decisión del órgano administrativo⁵³ y conceder medidas cautelares provisionales.⁵⁴ La efectividad también implica que la persona debe estar en capacidad de acceder a la tutela judicial en términos jurídicos y prácticos.⁵⁵

⁴⁸ El texto utilizado es “una resolución adoptada sobre su solicitud de asilo”, que es seguido por una lista de tres ejemplos que claramente no es exhaustiva debido al uso de la palabra “incluida”. No parece haber ninguna decisión en relación con una solicitud de asilo que no esté sujeta al derecho del demandante a interponer un recurso efectivo ante un órgano jurisdiccional, susceptible de la excepción establecida en el artículo 39 (5) de la DPA, cuando se haya concedido al solicitante un estatuto que le ofrezca los mismos derechos y beneficios con arreglo al derecho interno y al derecho comunitario que el estatuto de refugiado en virtud de la DC.

⁴⁹ Ver ACNUR, *Comentarios a la DPA 2005*, ver también ACNUR, *Consultas Globales sobre Protección Internacional/Tercer ámbito: Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes)*, 31 de mayo de 2001, EC/GC/01/12, párr. 41 y 43, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf>.

⁵⁰ Amnistía Internacional, *The Dublin II Trap: Transfer of Asylum Seekers to Greece*, 2010, en inglés en: <http://www.amnesty.fi/mita-teemme/teemat/pakolaiset-ja-siirtolaiset/materiaalit/the-dublin-ii-trap-transfers-of-asylum-seekers-to-greece/primapaper/48>, cita los siguientes casos: “la normatividad comunitaria exige un efectivo escrutinio judicial de las decisiones de las autoridades nacionales adoptadas en virtud de la aplicación de las disposiciones de la legislación comunitaria”, *Lili Georgieva Panayotova y otros contra Ministro voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, C-327/02, Tribunal Europeo de Justicia, 16 de noviembre de 2004, párr. 27, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0327:ES:HTML>.

⁵¹ *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00, 2002. *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00, Tribunal Europeo de Justicia, 25 de julio de 2002, en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0050:ES:HTML>.

⁵² Ver *Dörr y Ünal*, C-136/03, Tribunal Europeo de Justicia, 2 de junio de 2005, párr. 57, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:182:0005:01:ES:HTML>.

⁵³ *Comisión contra Austria*, C-424/99, Tribunal Europeo de Justicia, 27 de noviembre de 2001, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0424:ES:HTML>.

⁵⁴ *Unibet (Londres) Ltd y Unibet (Internacional) Ltd contra Justitiekanslern*, ver la nota 19.

⁵⁵ Las sentencias pertinentes del TEDH relativas al derecho a un recurso efectivo incluyen: *N.A. contra el Reino Unido*, recurso No. 25904/07, sentencia del 17 de julio de 2008 (evaluación completa y *ex nunc* de los casos de expulsión que entran en el ámbito de aplicación del artículo 3 del CEDH); ver *Jabari*, (el recurso puede impedir la ejecución de medidas que son contrarias al Convenio y cuyos efectos son potencialmente irreversibles), ver la nota 27 y *Chahal contra el Reino Unido*, recurso No. 22414/93, sentencia del 15 de noviembre de 1996 (según el art. 13, el órgano de apelación debe ser competente para examinar la parte sustantiva de la denuncia del solicitante); *Muminov contra Rusia*, recurso No. 42502/06, sentencia del 11 de diciembre de 2008 (capacidad del órgano de apelación para revisar efectivamente la legalidad de la discrecionalidad ejecutiva por razones sustanciales y procesales y las decisiones de nulidad, si fuera pertinente); *Čonka*, ver la nota 34, *Jabari*, ver la nota 27, *Gebremedhin*, ver la nota 35, (sobre el efecto suspensivo automático de un recurso).

29. El TJ y los órganos jurisdiccionales nacionales pueden considerar que un recurso judicial efectivo está disponible si se rectifican los posibles errores durante el procedimiento acelerado de primera instancia. Además, un tribunal puede ser llamado a examinar si la persona en cuestión gozaba del acceso efectivo a sus derechos procesales, incluso en virtud de la DPA, en el procedimiento de primera instancia.

Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

30. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE prevé recursos efectivos en los procedimientos de asilo, en particular, el derecho de apelar en los procedimientos administrativos cuando están en juego los derechos fundamentales. Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la UE hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

31. El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE establece el derecho a un recurso efectivo ante un juez, y a las garantías que aseguren el acceso a la justicia en las condiciones inherentes a la “comunidad de derecho”, como lo define el TJCE en referencia al Estado de derecho. Estas disposiciones se derivan de los artículos 6 (derecho a un juicio justo) y 13 (derecho a un recurso efectivo) del CEDH. Sin embargo, teniendo en particular consideración la jurisprudencia del TJ, los redactores de la Carta en el artículo 47 parece que han ampliado y definido con mayor precisión el recurso que se confiere.

32. Los principios fundamentales relacionados con el acceso a la justicia tienen un campo de aplicación general en la Carta. El resultado es que el artículo 47 también regula los asuntos contencioso administrativos cubiertos por la legislación de la UE, y complementa el artículo 41 de la Carta (derecho a una buena administración)⁵⁶, proporcionando una oportunidad para iniciar un procedimiento contra los actos administrativos. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste se considera un derecho fundamental consagrado en los principios generales de la legislación comunitaria. Según lo declarado por el Tribunal en *Panayotova*,

[...] el Derecho comunitario exige la tutela judicial efectiva frente a las decisiones que las autoridades nacionales adopten con arreglo a él y que el principio de tutela judicial efectiva constituye un principio general que resulta de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros y que está consagrado por el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.⁵⁷

⁵⁶ Artículo 41 (1): “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. [...]

⁵⁷ Ver, por ejemplo:

a) Derecho a que sus asuntos se traten imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable: Tribunal Europeo de Justicia, *Panayotova y otros contra Ministro voor Vreemdelingenzaken en Integratie*

Esto implica una obligación de la UE y de los Estados miembros a respetar las garantías procesales mínimas en el procedimiento de asilo en primera instancia.

DPA

33. El artículo 23 de la DPA establece que el procedimiento de examen en primera instancia debe llevarse a cabo de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II de la DPA, y debe concluir lo antes posible, sin perjuicio de un examen adecuado y completo.⁵⁸

34. El artículo 23 (3) de la DPA establece que los Estados miembros podrán dar prioridad o acelerar cualquier examen.⁵⁹ Los términos “priorizar” y “acelerar” no se definen en la Directiva y la Comisión Europea no ha propuesto una definición para reformularlos a través de la reforma a la DPA.⁶⁰ El ACNUR entiende que “priorizar” es una decisión de un Estado miembro que da precedencia a una solicitud y la examina antes que a otras solicitudes. “Acelerar” se entiende que ocurre cuando un Estado miembro decide llevar a cabo el examen de una solicitud con mayor rapidez que otras solicitudes, de manera que una decisión de primera instancia se adopte en un plazo de tiempo más corto que en un procedimiento general o regular.⁶¹

35. Cabe destacar que, de conformidad con el artículo 23 (2) de la DPA, cualquier aceleración debe entenderse sin perjuicio de un examen suficiente y completo de la solicitud.⁶² La limitación de las garantías procesales, como el derecho a ser oído en una entrevista personal, y los periodos de tiempo demasiado cortos que restringen la capacidad del solicitante de cumplir con sus obligaciones y de ejercer sus derechos, así como la manera en que la autoridad decisoria cumple con sus obligaciones, puede dar lugar a un examen insuficiente e incompleto de algunas solicitudes.

16 de noviembre de 2004, asunto C-327/02, párrafo 27 (Los derechos garantizados por el Derecho comunitario requieren un sistema procesal que pueda “... garantizar a los interesados que sus solicitudes sean tramitadas en un plazo razonable y con objetividad e imparcialidad”.): en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62002J0327:ES:HTML>.

b) Derecho a ser oído: Tribunal Europeo de Justicia, *Sopropé - Organizações de Calçado Lda. v Fazenda Pública*, asunto C-349/07, 18 de diciembre de 2008, párr. 36 (El respeto de los derechos de la defensa es un principio general del Derecho comunitario que se aplica cuando las autoridades son afines a adoptar una medida que afectará negativamente a un individuo.), párr. 37 (De conformidad con este principio, los destinatarios de decisiones que afecten sensiblemente sus intereses deben ser colocados en una posición en la que puedan dar a conocer sus puntos de vista respecto a la información sobre la cual las autoridades pretenden basar su decisión. Se les debe dar un período suficiente de tiempo para hacerlo), disponible en inglés en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007J0349:EN:HTML>. Ver también, entre otros, *Comisión contra Lisrestal y otros*, párrafo 21, en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995J0032:ES:HTML> y *Mediocurso contra Comisión*, disponible en inglés en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:%2061998J0462:ES:HTML>, párr. 36.

⁵⁸ Artículo 23 (1) y (2) DPA.

⁵⁹ Artículo 23 (3) de la DPA afirma que “Los Estados miembros podrán dar prioridad o acelerar cualquier examen de conformidad con los principios y garantías fundamentales del capítulo II, cuando sea probable que la solicitud esté fundamentada o cuando el solicitante tenga necesidades especiales.” (énfasis añadido)

⁶⁰ Propuesta de reforma de la DPA de 2009.

⁶¹ La escala de tiempo puede ser más corta debido al hecho de que se imponen plazos más cortos y/o por el hecho de que el procedimiento acelerado de primera instancia deroga pasos procesales aplicables al procedimiento ordinario.

⁶² El artículo 23 (2) de la DPA establece que: “Los Estados miembros procurarán que dicho procedimiento concluya lo más rápidamente posible, sin perjuicio de un examen suficiente y completo.”

36. La investigación del ACNUR sobre la aplicación de la DPA, publicada en 2010,⁶³ encontró que la ley y la práctica en la priorización y aceleración de los exámenes en los 12 Estados miembros estudiados fueron dispares y difíciles de comparar. Sin definición en la DPA sobre qué constituye un “examen acelerado”, el término “procedimiento acelerado” simplemente implica que a nivel nacional el examen se lleva a cabo en un plazo más corto que otro u otros procedimientos. Sin embargo, en el ámbito de la Unión Europea, la investigación del ACNUR encontró que la etiqueta “procedimiento acelerado” se asocia a procedimientos que son tan diversos en forma y duración que el término se vuelve ambiguo e inútil.

37. Todos los aspectos del procedimiento de examen difieren entre los 12 Estados miembros estudiados en la investigación del ACNUR,⁶⁴ incluyendo las razones de priorización y/o aceleración; la autoridad que decide dar prioridad o acelerar; la finalidad del procedimiento acelerado; la manera en que el examen se acelera; las salvaguardas que se aplican; y los plazos en los cuales las decisiones deben ser tomadas. Algunos procedimientos acelerados operar en plazos de tiempo muy cortos que vuelven extremadamente difícil que el solicitante ejerza sus derechos y obligaciones, y que la autoridad decisoria realice un examen completo. De hecho, en los procedimientos acelerados de algunos Estados miembros, una garantía esencial, la entrevista personal, puede ser omitida. Esto aumenta invariable y sustancialmente el potencial de decisiones de primera instancia erróneas. En algunos Estados miembros, la duración promedio de las garantías aplicables al examen acelerado son comparables a los procedimientos regulares de otros Estados miembros. En algunos Estados miembros estudiados, la aceleración del examen parecía ser la norma,⁶⁵ o se arriesgaba a convertirse en la norma, en lugar de la excepción.⁶⁶

38. En opinión del ACNUR, la entrevista personal, particularmente, es fundamental porque proporciona al solicitante la oportunidad de explicar exhaustiva y directamente a las autoridades las razones de la solicitud, y da a la autoridad decisoria la oportunidad de establecer, en la medida de lo posible, todos los hechos pertinentes y de evaluar la credibilidad de la prueba testimonial. En este sentido, el ACNUR considera que la entrevista personal debe ser un componente esencial del procedimiento de asilo.⁶⁷

39. Los procedimientos acelerados que niegan a los solicitantes ciertas garantías procesales, por ejemplo, las entrevistas personales, o bien reducen las garantías, como los períodos de tiempo limitados para presentar una apelación, podrían, en determinadas circunstancias, limitar o impedir que un solicitante ejerza su derecho sustantivo a buscar asilo y a recibir protección internacional. Esto significa que los recursos efectivos contra las decisiones adoptadas en los procedimientos acelerados pueden permitir un escrutinio riguroso sobre si los derechos sustantivos del solicitante se han respetado, a fin de cumplir con los requisitos del artículo 39

⁶³ ACNUR, *Mejorando los procedimientos de asilo*, capítulo 9, ver la nota 31.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Grecia: de acuerdo con las cifras suministradas por el ACNUR en Atenas, de enero a noviembre de 2008, el 95 por ciento de las solicitudes han sido examinadas en procedimientos acelerados. Eslovenia: del total de 65 revisiones de decisiones adoptadas en 2008, 51 fueron adoptadas en el procedimiento acelerado.

⁶⁶ En los Países Bajos, existe una propuesta para introducir un procedimiento “normal” de ocho días. En 2009, en el documento parlamentario referente a la propuesta de una nueva Ley de Extranjería, de fecha 29 de junio de 2009, 31 994 No. 3, el Secretario de Estado de Justicia declaró en la página 6 que los procedimientos cada vez más prolongados serán la excepción, y espera que el 40 por ciento de las solicitudes se examinarán en el procedimiento propuesto de ocho días. Todos los solicitantes de asilo serían entrevistados, recibirían la decisión prevista y tendrían que facilitar las correcciones e información adicional en los primeros cuatro días de este procedimiento propuesto. Habría un período de receso de seis días antes de este procedimiento, durante el cual se pueden realizar algunas investigaciones sobre la solicitud de asilo (por ejemplo, huellas digitales y la investigación en Eurodac).

⁶⁷ ACNUR, *Mejorando los procedimientos de asilo*, ver la nota 31, capítulo 4.

(1).

4.2 Pregunta 2: Si la respuesta [a la pregunta 1] es negativa, ¿el principio general de recurso efectivo contemplado en el Derecho comunitario, estipulado por los artículos 6 y 13 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales del 4 noviembre de 1950, debe interpretarse como una restricción a las normativas nacionales, como las establecidas en el Gran Ducado de Luxemburgo por el artículo 20 (5) de la Ley enmendada del 5 de mayo de 2006 sobre el derecho de asilo y las formas complementarias de protección, conforme a la cual un solicitante de asilo no tiene derecho a apelar ante un tribunal la decisión de una autoridad administrativa para que se resuelvan los méritos de la solicitud de protección internacional bajo el procedimiento acelerado?

40. En opinión del ACNUR, una disposición que excluya una apelación de una decisión de canalizar una solicitud a través de un procedimiento acelerado no necesariamente contradice los artículos 6 y 13 del CEDH. Sin embargo, si el procedimiento acelerado en cuestión no contiene garantías básicas para asegurar que la solicitud de un individuo pueda ser considerada en un procedimiento justo, esto puede impedir que el solicitante ejerza sus derechos sustantivos al estatuto de refugiado o a formas subsidiarias o complementarias de protección, en virtud, entre otros, de la Convención de 1951, el CEDH y la Directiva de Calificación. Esto implica que un recurso contra una decisión en un procedimiento acelerado deberá permitir un riguroso escrutinio de la decisión de primera instancia.

41. Si bien la jurisprudencia del TEDH, incluso en el caso *Maaouia contra Francia*,⁶⁸ ha concluido que el artículo 6 no es aplicable en los procesos de expulsión, por ejemplo, algunos expertos comentaristas consideran que las obligaciones establecidas en el artículo 6 del CEDH, que consagra el derecho a que “*su causa sea oída de manera equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley*”, se aplica a todos los derechos de la Comunidad, incluidos los procesos administrativos como el procedimiento de asilo.⁶⁹

PIDCP

42. Una base adicional del derecho a un recurso efectivo en los casos de asilo, en virtud del derecho internacional, se encuentra en el PIDCP,⁷⁰ que establece garantías contra la expulsión⁷¹

⁶⁸ *Maaouia contra Francia*, Apel. No. 39652/98, Consejo de Europa: Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 5 de octubre de 2000, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b74c0.html>.

⁶⁹ Ver John Barnes, “Manual de derecho de refugiados para jueces relativo a la DC 2004/83/CE del Consejo Europeo y la Directiva de procedimientos 2005/85/CE del Consejo Europeo”, de 2007 en las p. 54 afirma que “[e]s importante destacar también que el TJE no ha aceptado la limitación que el TEDH impuso al alcance de su jurisdicción, clasificando las solicitudes de asilo y migratorias como solicitudes sobre las cuales el artículo 6 del CEDH no era aplicable. El efecto de llevar la cuestión de la protección efectiva a la base del Derecho comunitario, por consiguiente, aumenta el alcance de la protección ofrecida a los solicitantes al incluir los derechos del artículo 6 del CEDH” y en la página 52 cita el párr. 420 de Hemme Battjes, *Derecho de asilo europeo y derecho internacional*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston, 2006, donde afirma que “[e]l derecho internacional ha servido como una fuente de inspiración de los principios generales del Derecho comunitario sobre los procedimientos de apelación, así como del artículo 47 de la Carta. Pero estos principios y esta deposición de la Carta ofrecen en varios aspectos una protección más extensa. En primer lugar, exigen un recurso efectivo si el derecho garantizado por la normatividad comunitaria se ve afectado (el requisito de ‘petición defendible’ no se aplica). Por otra parte, las obligaciones establecidas en el artículo 6 del CEDH se aplican a todos los derechos de la Comunidad (y no únicamente a los ‘derechos y obligaciones civiles o delitos penales’) incluyendo los procedimientos administrativos, como los procedimientos de asilo”.

⁷⁰ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2 (3), 13 y 14, del 16 de diciembre de

y el derecho de apelar las decisiones que podrían conducir a la expulsión.⁷² Si una petición de protección contra la *devolución* ha sido evaluada y, de acuerdo con el Estado, no existen razones fundadas para creer que existe un riesgo real de daño irreparable, el individuo tiene derecho a impugnar la decisión. El derecho de apelación se produce cuando la expulsión forzosa es inevitable.⁷³ De conformidad con el artículo 2 (3) del PIDCP, los Estados Partes se comprometen a garantizar que: “*Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo.*”⁷⁴ Debe existir la oportunidad para una revisión efectiva, independiente de la decisión de expulsión.⁷⁵ Además, los Estados Partes se comprometen a garantizar que:

*La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial.*⁷⁶

43. Otra base para las garantías procesales vinculantes para los Estados miembros en los casos que impliquen riesgo de *devolución* se encuentra en el artículo 2 (3) del PIDCP. Además, se pueden encontrar salvaguardas en el artículo 13 del PIDCP. Por otra parte, los importantes principios de imparcialidad, justicia e igualdad desarrollados en virtud del artículo 14 (1) también son aplicables en los casos de *devolución*.⁷⁷

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

44. En los casos de asilo y expulsión, el TEDH ha hecho hincapié en el “*carácter irreversible del daño que podría producirse si el riesgo de tortura o malos tratos alegado [por el solicitante] se materializara*”.⁷⁸ El TEDH ha interpretado en consecuencia el artículo 13, en conjunción con el artículo 3, solicitando a los gobiernos que suspendan los procedimientos de expulsión para someter las solicitudes a un “*escrutinio independiente y riguroso*”.⁷⁹ La expulsión antes de una decisión definitiva sobre el estatuto puede violar las obligaciones en virtud de los artículos 3 y 13 del TEDH.⁸⁰

45. Del mismo modo, la noción de un recurso efectivo en virtud del artículo 13 exige un

1966, UNTS, vol. 999, p. 171, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0015.pdf>.

⁷¹ Artículos 13, 14 PIDCP.

⁷² Artículo 2 (3) del PIDCP. Para un análisis detallado, ver Wouters, *International Standards for the Protection from Refoulement*, 2009, pp. 412-3 y 419.

⁷³ En general, esto sucede cuando una orden de expulsión se ha emitido. Ver CDH, *Khadje contra los Países Bajos*, 15 de noviembre de 2006, No. 1438/2005, párr. 6.3 CDH, Observaciones Finales sobre Ucrania, 28 de noviembre de 2006, CCPR/C/UKR/CO/6, párr. 9.

⁷⁴ Artículo 2 (3) del PIDCP. Ver también CDH, Observaciones finales sobre la Región Administrativa Especial de Hong Kong, 12 de noviembre de 1999, doc. CCPR/C/79/Add.117, párr. 145, donde el Comité afirmó que: “*Para garantizar la conformidad con los artículos 6 y 7 en los casos de expulsión, las autoridades de la RAE deberían asegurarse de que en los procedimientos de expulsión se prevea una protección eficaz contra el peligro de que se imponga la pena de muerte o se inflijan torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*”.

⁷⁵ Ver *Alzery*, párr. 11.8, ver la nota 40.

⁷⁶ Artículo 2 (3) (b) del PIDCP. CDH, *Judge contra Canadá*, 20 de octubre de 2003, No. 829/1998, párr. 10.9.

⁷⁷ Wouters, pp. 418-419, ver la nota 36; Boeles, *European Journal of Migration and Law*, 2008, pp. 113-115.

⁷⁸ Ver *Čonka*, párr. 79, ver la nota 34; *Jabari*, párr. 50, ver la nota 27; *Baysakov y otros contra Ucrania*, TEDH, 18 febrero de 2010, Apel. No. 54131/08.

⁷⁹ Ver *Baysakov; Bahaddar contra los Países Bajos*, TEDH del 19 de febrero 1998, Apel. No. 25894/94.

⁸⁰ Ver TEDH, *Jabari*, nota 27, y la ulterior jurisprudencia, especialmente, TEDH, *Gebremedhin*, nota 35, párr. 67.

escrutinio independiente y riguroso de una solicitud donde existen razones fundadas para temer un peligro real de un trato contrario al artículo 3.⁸¹ El recurso previsto en el artículo 13 debe ser “efectivo” tanto en la práctica como en la ley. Debe asumir la forma de una garantía y no de una mera declaración de intenciones o de un acuerdo práctico⁸² y debe tener efectos suspensivos automáticos.⁸³

46. En *Salah Sheekh*, el TEDH reiteró que la noción de un recurso efectivo en virtud del artículo 13 requiere que el recurso pueda impedir la ejecución de medidas que sean contrarias al Convenio y cuyos efectos sean potencialmente irreversibles. En consecuencia, es incompatible con el artículo 13 que dichas medidas sean aplicadas antes de que las autoridades nacionales hayan examinado si son compatibles con este Convenio, a pesar de que los Estados contratantes gocen de cierta discrecionalidad en cuanto a la forma en que se ajustan a sus obligaciones en virtud de esta disposición (ver *Čonka contra Bélgica*, No. 51564/99, párr. 79, TEDH 2002-I).⁸⁴

47. El TEDH, junto con el Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos (ver más adelante), han reconocido que los plazos breves en los procedimientos de asilo pueden impedir que una persona motive su pretensión en la que manifiesta un riesgo de *devolución* que, por lo tanto, socavaría la efectividad de la prohibición de la *devolución*.⁸⁵ Además, en *Chahal*, el TEDH declaró que:

*No responde a los intereses de las personas denunciadas ni al interés público general en la administración de justicia que tales decisiones se tomen de manera apresurada, sin brindar atención a todos los elementos y pruebas relevantes.*⁸⁶

CAT y el Comité de Derechos Humanos

48. El Comité contra la Tortura y el Comité de Derechos Humanos en sus observaciones finales con respecto a varios Estados miembros de la UE (Finlandia⁸⁷, Francia⁸⁸, Letonia⁸⁹ y los Países Bajos⁹⁰) expresaron su preocupación por la celeridad del procedimiento de asilo.⁹¹ Las

⁸¹ *Jabari* 81, párr. 40, ver la nota 27.

⁸² *Čonka*, párrs. 75 y 83, ver la nota 34.

⁸³ *Gebremedhin* 83, párr. 66, p. 15, ver la nota 35, *K.R.S.*, ver la nota 42.

⁸⁴ *Salah Sheekh contra los Países Bajos*, ver la nota 41.

⁸⁵ En *Bahaddar contra los Países Bajos*, el TEDH consideró que “en caso de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado puede resultar difícil, o hasta imposible, para el solicitante presentar la prueba requerida en un plazo corto, en particular si dicha prueba debe obtenerse en el país del cual la persona está huyendo”. Por ello, el Tribunal declaró que “los plazos no deberían ser tan cortos, o aplicados de una manera inflexible, que nieguen a los solicitantes de asilo un oportunidad real de fundamentar su solicitud”. “Bahaddar, ver la nota 79.

⁸⁶ *Chahal contra el Reino Unido*, véase la nota 55.

⁸⁷ CCT, Conclusiones y recomendaciones finales en relación con Finlandia, 21 de junio de 2005, CAT/C/CR/34/FIN. El CCT señaló que el “procedimiento acelerado” concede un plazo muy limitado a los solicitantes de asilo que impide que se examinen completamente sus casos y que se agoten todas las posibilidades de apelación si se rechaza su solicitud.

⁸⁸ CCT, Conclusiones y recomendaciones finales respecto a Francia, 3 de abril de 2006, CAT/C/FRA/CO/3. El CCT manifiesta su preocupación por el carácter expeditivo de los procedimientos llamados prioritarios para examinar las solicitudes presentadas en centros de detención administrativa o en las fronteras, que no permite que se determine el peligro con arreglo al artículo 3 de la Convención.

⁸⁹ CCT, Conclusiones y recomendaciones finales en relación con Letonia, 19 de febrero de 2008, CAT/C/LVA/CO/2 y Conclusiones y recomendaciones finales del CDH sobre Letonia, 6 de noviembre de 2003, CCPR/CO/79/LVA. Los Comités expresaron su preocupación por los plazos cortos, en particular para la presentación de una apelación de conformidad con el procedimiento acelerado de asilo.

⁹⁰ CDH, Conclusiones y recomendaciones finales relativas a los Países Bajos, 25 de agosto de 2009, CCPR/C/NLD/CO/4, y Conclusiones y recomendaciones finales del CCT con respecto a los Países Bajos,

preocupaciones más concretas se produjeron con respecto a los Países Bajos. En 2007 el Comité contra la Tortura señaló las dificultades que enfrentan los solicitantes de asilo en los [...] Países Bajos para motivar sus demandas en el marco del procedimiento abreviado de la Ley de extranjería de 2000, lo que podría conducir a una violación del principio de no *devolución*, previsto en el artículo 3 del CCT.⁹²

49. Los procedimientos acelerados que niegan a los solicitantes algunas garantías procesales, por ejemplo, las entrevistas personales, o bien reducen las salvaguardas, como los plazos limitados para presentar apelaciones, podrían dar lugar a una negación de los derechos sustantivos del solicitante. Los recursos contra las decisiones adoptadas en tal procedimiento acelerado deben permitir un escrutinio riguroso sobre si el solicitante califica para la protección internacional, a fin de cumplir los requisitos de los artículos 6 y 13 del CEDH.

5. Conclusión

50. Si bien, una disposición como el artículo 20 (5) de la Ley de Luxemburgo del 5 de mayo de 2006 sobre asilo y formas complementarias de protección (que no prevé ningún recurso contra la decisión de canalizar las solicitudes de asilo a través de los procedimientos acelerados, sino solamente contra la decisión final) puede ser coherente con el artículo 39 de la DPA y los artículos 6 y 13 del CEDH, esto sólo ocurre si los procedimientos acelerados permiten al solicitante el acceso a todas las garantías procesales esenciales para el disfrute del derecho a un recurso efectivo. Estos incluyen, por ejemplo, suministrar información a los solicitantes sobre cómo apelar y ante cuál órgano de apelación, plazo razonable para entablar la apelación, asistencia jurídica y lingüística para la presentación de la apelación, y el acceso oportuno al expediente del caso.

51. Dado el carácter vinculante de la jurisprudencia del TEDH para todos los Estados miembros de la UE, un recurso efectivo en virtud de la DPA debería tener las mismas características que las exigidas por el CEDH, incluyendo una revisión completa de los hechos y

3 de agosto de 2007, CAT/C/NET/CO/4. Ver también CEDAW, Conclusiones finales sobre los Países Bajos, 5 de febrero de 2010, CEDAW/C/NLD/CO/5, donde la CEDAW considera que incluso si se extiende a ocho días, según lo previsto por los Países Bajos, la corta duración del procedimiento acelerado de asilo sigue siendo inadecuado para los grupos vulnerables, incluyendo las mujeres víctimas de violencia y los niños no acompañados, por lo que insta al Estado Parte a introducir en el procedimiento la posibilidad de que las mujeres víctimas de violencia y los menores no acompañados puedan explicar detalladamente sus alegatos y presentar pruebas sobre su situación en una fecha posterior.

⁹¹ Se debe notar que el CCT también expresó su preocupación por la existencia del denominado “procedimiento de 48 horas” para el rechazo de los solicitantes de asilo procedentes de países que, por lo general, se califican como seguros y cuya solicitud se considera manifiestamente infundada tras la celebración de una entrevista de asilo. El CCT recomienda a Noruega que debería cerciorarse de que en el marco del “procedimiento de 48 horas” sigue siendo posible realizar un análisis real de cada caso y mantener en examen constante la situación en los países a los que se aplica ese procedimiento. CCT, Conclusiones y recomendaciones finales en relación con Noruega, 5 de febrero de 2008, CAT/C/NOR/CO/5.

⁹² El Comité estaba particularmente preocupado por que “*las 48 horas de duración del procedimiento abreviado no basten para que los solicitantes de asilo, en particular, los niños, los solicitantes indocumentados y otros en situación vulnerable fundamenten debidamente sus demandas*”. Además, el Comité señaló el hecho de que sólo se pusieran a disposición cinco horas para la asistencia jurídica y que los solicitantes de asilo estén obligados a presentar la documentación justificativa que “*cabe esperar razonablemente que posean*”. El Comité también tuvo en cuenta que los procedimientos de apelación sólo prevén un “examen marginal” de las solicitudes rechazadas y la oportunidad de presentar nuevos documentos e información está restringida. El Comité declaró que el Estado Parte podría tener que establecer criterios para los casos que puedan o no tramitarse según el procedimiento abreviado, con el fin de garantizar que las personas necesitadas de protección internacional, no estén expuestas al riesgo de ser sometidos a tortura.

las leyes basándose en información actualizada por un órgano jurisdiccional, y la posibilidad de solicitar el efecto suspensivo durante la apelación. Si no fuera así, el recurso contra la decisión final no sería efectivo.

52. Además, un procedimiento acelerado debe siempre implicar el respeto de ciertas garantías mínimas, tanto en la legislación como en la práctica. Es posible que el incumplimiento de las garantías mínimas, como las previstas en el capítulo II de la DPA, pueda efectivamente impedir que los solicitantes ejerzan un derecho sustantivo, como el derecho de asilo en virtud del artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el derecho a la protección internacional consagrado en la Convención de 1951 y en otros tratados pertinentes.

ACNUR
21 de mayo 2010

ANEXO

RECURSOS EFECTIVOS: Práctica en los Estados de la UE

1. Recursos contra las decisiones en los procedimientos de asilo: general

1. A través de entrevistas con diversas partes interesadas en los Estados miembros seleccionados, en su reciente estudio sobre la aplicación de la DPA,⁹³ el ACNUR examinó si el derecho legislativo de apelación contra las decisiones negativas sobre las solicitudes de asilo (en particular, en los procedimientos acelerados y ordinarios) fueron accesibles en términos prácticos. La investigación indicó que en la práctica existen diversos y numerosos obstáculos para los posibles recurrentes en algunos Estados miembros. La siguiente constituye una lista de algunos de los obstáculos identificados en la investigación:

- Suministro insuficiente de información a los solicitantes sobre cómo apelar y ante cuál órgano de apelación.
- Plazos extremadamente breves para apelar.
- Falta de asistencia lingüística para los solicitantes con respecto a la información sobre cómo apelar y a la presentación de la apelación.
- Escasez de asesores jurídicos y falta de asesores jurídicos competentes.
- Impedimentos para que los solicitantes interpongan la apelación personalmente como exigen las normas procesales nacionales.
- Dificultades en el acceso al expediente de manera oportuna, a fin de conocer los motivos en que se basa la decisión negativa y preparar la apelación en consecuencia.

El acceso físico de los apelantes al órgano jurisdiccional se ve dificultado por la distancia y la falta de recursos financieros para viajar.

2. Algunos de estos obstáculos pueden combinarse volviendo prácticamente inefectivo el derecho de apelación. Por otra parte, los obstáculos antes mencionados tienden a exacerbarse cuando el demandante se encuentra en detención, y se reducen los plazos aplicados generalmente.

3. En la mayoría de los Estados miembros analizados por el ACNUR en su estudio de la DPA,⁹⁴ el órgano de apelación competente para revisar las decisiones negativas sobre las solicitudes de protección internacional tiene jurisdicción para examinar las cuestiones de hecho y de derecho. Este es el caso de Bélgica,⁹⁵ Bulgaria,⁹⁶ República Checa,⁹⁷ Finlandia, Francia,⁹⁸

⁹³ ACNUR, *Mejorando los procedimientos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica*, marzo de 2010, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>.

⁹⁴ ACNUR, *Mejorando los procedimientos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica*, marzo de 2010, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>.

⁹⁵ Artículo 39/2, 1, Ley de extranjería.

⁹⁶ Artículo 146 Código de Procedimientos Administrativos (APC, por su sigla en inglés).

⁹⁷ Sección 76 de la Ley No. 150/2002 Recopilación, Código Administrativo de Justicia, Edición No. 61/2002 de la Recopilación de Leyes de la República Checa (ps. 3306 a 3330) 17 de abril de 2002, entró en vigor el 1 de enero 2003: "Adopción de decisiones sin una orden para conocer el asunto:

(1) El tribunal revocará la decisión impugnada por vicios procesales sin una audiencia por medios judiciales

a) por motivos de no revisión consistente en incomprensibilidad o por la ausencia de motivos para decidir,

b) porque los hechos del asunto que la autoridad administrativa tomó como motivos para impugnar la decisión son contrarios a los documentos o no son compatibles con ellos o requieren una complementación extensa o esencial,

c) por incumplimiento sustancial de las normas sobre procedimiento ante una autoridad administrativa si

Alemania,⁹⁹ Italia,¹⁰⁰ Eslovenia,¹⁰¹ España¹⁰² y el Reino Unido¹⁰³ Sin embargo, en relación con Bélgica y el Reino Unido, esta afirmación general debe analizarse teniendo en cuenta algunos casos concretos.

4. En Bélgica, el órgano de apelación (Consejo de Controversias de Extranjería) tiene jurisdicción plena sobre todas las decisiones de primera instancia de la autoridad decisoria. No tiene jurisdicción plena sobre las decisiones de la Oficina de Extranjería en relación con el examen preliminar de las subsecuentes solicitudes, o las solicitudes de ciudadanos de la UE.¹⁰⁴ En lugar de ello, el alcance del examen se limita a una revisión de la legalidad de la decisión.¹⁰⁵

5. En el Reino Unido, las decisiones negativas pueden ser apeladas en el país ante el Tribunal especializado de asilo e inmigración que tiene jurisdicción para examinar las cuestiones de hecho y de derecho. Sin embargo, no está disponible en el país el derecho de apelación cuando la autoridad decisoria resuelve que la solicitud es manifiestamente infundada¹⁰⁶ o cuando está comprometida la seguridad nacional.¹⁰⁷ Además, no existe el derecho de apelación en la mayoría de los casos de terceros países seguros,¹⁰⁸ o cuando la decisión no se hace para volver a abrir el procedimiento de asilo después de la renuncia, o para examinar una subsiguiente solicitud.¹⁰⁹ Esto también se aplica cuando una sucesiva solicitud podría haber sido

podiera dar lugar a una decisión ilegal sobre el asunto en si mismo.”

Sección 78 del CAJ “(1) Si la queja es justificada, el tribunal revocará la resolución impugnada como ilegal o por vicios de procedimiento. Asimismo, el tribunal revocará la resolución impugnada como ilegal si se comprueba que la autoridad administrativa ha excedido los límites legalmente definidos de poder discrecional, o ha abusado de él.” (Traducción no oficial)

Vea la sección 71 (1) (d) del CAJ relativa al requisito de exponer los motivos al presentar una apelación: *“Exposición de los cargos por la cual debe quedar claro por cuales razones de hecho y jurídicas el demandante considera que las declaraciones de la decisión son ilegales o nulas”.*

⁹⁸ Con respecto a la Cour Nationale du Droit d’Asile (Tribunal Nacional del Derecho de Asilo).

⁹⁹ Sección 86 (1) del Código de Procedimiento Administrativo.

¹⁰⁰ De acuerdo con el artículo 35 del Decreto legislativo 25/2008, las apelaciones se presentan ante un tribunal civil. Basándose en la Constitución italiana (artículo 103 y 113, en particular) y, como regla general, los tribunales civiles tienen competencia plena sobre las cuestiones de hecho y de derecho.

¹⁰¹ Artículo 27 de la Ley sobre controversia administrativa.

¹⁰² Artículo 67 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Esto se aplica tanto a los jueces administrativos del Tribunal Supremo como a la Sala de los Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo. En caso de revocación del estatuto de refugiado que sólo pueda ser apelada ante el Tribunal Supremo, el Tribunal examinará tanto los hechos como la legislación.

¹⁰³ Las secciones 84, 85 y 85A del Decreto sobre nacionalidad, inmigración y asilo de 2002, y con respecto al recurso ante el Tribunal de Asilo e Inmigración.

¹⁰⁴ Artículo 57/6, 2 de la Ley de extranjería.

¹⁰⁵ En relación con las solicitudes de los ciudadanos de la UE, la única posibilidad prevista es un recurso de anulación. Esto significa que el CCE sólo puede examinar la decisión sobre su legalidad (artículo 39/2, párr. 2 de la Ley de extranjería). La apelación no examinará la parte sustantiva de la solicitud, ni tendrá efecto suspensivo automático (deberá presentarse una apelación separada para la suspensión de las medidas de expulsión). En relación con las solicitudes posteriores, la única apelación contra una decisión del Acto administrativo que no considera la solicitud posterior (artículo 51/8 de la Ley de extranjería) es un recurso de anulación, que no tiene efecto suspensivo. El artículo 51/8 de la Ley de extranjería establece que, en principio, no es posible presentar una solicitud para la suspensión de la resolución impugnada, siempre y cuando el artículo 51/8 de la Ley de extranjería haya sido aplicado correctamente (ver interpretación vinculante limitativa de la Corte Constitucional en sus sentencias del 14 de julio de 1994 y del 27 de mayo de 2008).

¹⁰⁶ Decreto sobre nacionalidad, inmigración y asilo 2002 s 94

¹⁰⁷ Decreto sobre nacionalidad, inmigración y asilo 2002 s 97A s (2) y (3). En los casos de seguridad nacional las apelaciones son oídas por la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración, ver Decreto sobre la Comisión Especial de Apelaciones sobre Inmigración de 1997.

¹⁰⁸ Sección 33 y Lista 3 de Asilo e Inmigración (Tratamiento de solicitantes etc.) Ley de 2004.

¹⁰⁹ Cuando se considera que esto no constituye una ‘solicitud fresca’, como se define en el artículo 353

expuesta en una apelación anterior¹¹⁰ o cuando una solicitud podría haberse presentado con anterioridad.¹¹¹ Las autoridades británicas afirman haber incorporado los requisitos del artículo 39 (1) de la DPA sobre la base de que en caso de no existir por ley el derecho de apelación en el país, el solicitante aún puede solicitar la revisión judicial de la decisión.¹¹²

6. Sin embargo, ya que el alcance del control jurisdiccional se limita a una revisión de la legalidad de la decisión y no a los méritos, la cuestión de si la revisión judicial puede proporcionar un recurso efectivo en materia de asilo e inmigración sigue siendo controvertida. En el Reino Unido, los tribunales pueden llevar a cabo una revisión más rigurosa en casos de derechos humanos, incluidos los casos de asilo.¹¹³ Una revisión más intensa también puede ser invocada cuando está involucrada la legislación de la UE.¹¹⁴ Sin embargo, la efectividad de la revisión judicial como un recurso sigue siendo objetada ante el TEDH.¹¹⁵ En el Derecho Inglés, el control judicial únicamente examina la forma en que se tomó la decisión y no los méritos de la decisión impugnada. Si bien el TEDH ha declarado en una destacada resolución que la revisión judicial en Inglaterra puede ser considerada como un recurso efectivo, dos jueces disintieron, afirmando que *“me parece que un sistema nacional... que excluye la competencia para tomar una decisión sobre los méritos no puede satisfacer los requisitos del artículo 13 [CEDH].”*¹¹⁶

7. Una excepción importante en la legislación, entre los Estados miembros estudiados, se refiere a las disposiciones de los Países Bajos que limitan el alcance de la revisión por el órgano de apelación de primer nivel (Tribunal de Distrito). En el derecho administrativo de los Países Bajos, se hace una estricta distinción entre el examen judicial pleno de una decisión y el examen marginal. El examen marginal significa que el tribunal sólo puede revisar la validez de una decisión, y que sólo anulará la decisión si esta no se considera razonable. La Sala de Derecho Administrativo del Consejo de Estado ha sostenido que sólo se aplicarán escrutinios marginales a los hechos establecidos por la autoridad decisoria; la evidencia en la cual se apoya la autoridad decisoria para tomar su decisión; y la evaluación de la credibilidad elaborada por la autoridad decisoria. El Tribunal de Distrito está obligado a acatar la determinación de los hechos de la autoridad decisoria, y examinar sólo la validez de la decisión basada en los hechos presentados por la autoridad decisoria.¹¹⁷ Así, mientras que la comprobación de los hechos no impugnados está sujeta a un examen judicial pleno, la evaluación de la autoridad decisoria de los hechos controvertidos o impugnados se revisa sólo marginalmente. El Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación porque los procedimientos de apelación sólo prevén el examen marginal de las solicitudes rechazadas.¹¹⁸

8. En los Países Bajos, donde el alcance de la revisión que realiza el órgano de apelación de primer nivel es limitado, existe en la legislación la posibilidad de una apelación posterior,

del Reglamento de Inmigración.

¹¹⁰ Sección 96 (1) Decreto sobre nacionalidad, inmigración y asilo de 2002.

¹¹¹ Sección 96 (2) Decreto sobre nacionalidad, inmigración y asilo de 2002.

¹¹² Anexo A del Memorando explicativo de las reglamentaciones en la materia de Asilo (Procedimientos) de 2007.

¹¹³ *R contra Secr. de Estado del Int. ex p Daly* [2001] UKHL26, *Huang y Kashmiri contra Secr. de Estado del Int.* [2007] UKHL 11; *Bugdaycay contra Secr. de Estado del Int.* [1987] AC 514.

¹¹⁴ *R contra Jefe de la policía de Sussex, ex parte ITF* [1999] 2 AC 418.

¹¹⁵ *KRS contra Reino Unido*, TEDH Asunto No. (32733/09), 2 de diciembre de 2008. Esta impugnación no tuvo éxito.

¹¹⁶ *Vilvarajah contra Reino Unido*, Asuntos Nos. 13163/87, 13164/87 y 13165/87, sentencia del TEDH del 30 de octubre de 1991. Opinión disidente del juez Walsh, apoyada por el juez Russo.

¹¹⁷ Ver J. van Rooij, *Asylum Procedure versus Human Rights*, abril de 2004, www.rechten.vu.nl/documenten

¹¹⁸ Párr. 7 (d), CAT/C/NET/CO/4, agosto de 2007.

pero sólo sobre importantes puntos jurídicos.¹¹⁹ En los Países Bajos, abogados, jueces y académicos han sostenido que debido a que el procedimiento acelerado de 48 horas está sometido a un examen marginal ejercido por los Tribunales de Distrito y a limitaciones más estrictas en la presentación de nuevas pruebas, éste no cumple con los requisitos de un recurso efectivo.¹²⁰

9. En 2008, cuando el ACNUR desarrollaba su investigación sobre la DPA, en Grecia el órgano de apelación (Junta de Apelación) realizó revisiones de hecho y de derecho. Sin embargo, en 2009 la Junta de Apelación fue abolida por ley y el único órgano de apelación a mediados de 2010 era el Consejo de Estado que sólo tiene jurisdicción para examinar la legalidad de la decisión de la autoridad decisoria y no revisa los hechos. Esta es, en consecuencia, la única instancia para un recurrente y no existe la posibilidad de recurso posterior. Esto significa que la única autoridad que examina los hechos es la autoridad decisoria: la Dirección de Extranjería de la Jefatura de Policía de Grecia. La investigación del ACNUR ha puesto de manifiesto que las entrevistas de la autoridad decisoria en primera instancia, como observó el ACNUR, en general, duraron cinco o diez minutos y que el interrogatorio no sirvió para abordar los motivos de una potencial solicitud. La información registrada en los formularios de entrevista fue muy breve y con frecuencia muy general. Las decisiones también fueron breves y generales, y no se adjunto ulterior información en los expedientes. A pesar de la creación, en primera instancia, de un Comité Consultivo para los Refugiados compuesto por dos agentes de policía y un funcionario de la Dirección de Extranjería y Migración, al ACNUR le preocupa que los solicitantes de protección internacional en Grecia no reciban un examen adecuado de su solicitud, y que el derecho a solicitar la anulación de una decisión por una cuestión jurídica, sin la revisión de los hechos, no sea un recurso efectivo.

10. En Eslovenia, el Tribunal Supremo está facultado para examinar cuestiones de hecho y de derecho, pero al igual que el Tribunal Administrativo antes de él, en la práctica, sólo revisa peticiones sobre cuestiones de derecho. Como resultado, en Eslovenia, sólo la autoridad decisoria examina los hechos y, en la práctica, no hay revisión de los hechos por un órgano jurisdiccional.

Práctica en los Estados miembros de la UE: Recursos contra las decisiones sobre examinar solicitudes en un procedimiento acelerado

11. Un breve análisis de las prácticas de los Estados en la UE indica que numerosos Estados no ofrecen la posibilidad de impugnar una decisión de canalizar una solicitud a través de un procedimiento acelerado.¹²¹ En algunos Estados miembros, los solicitantes ni siquiera sabrán que su solicitud está siendo examinada con prioridad y/o de manera acelerada, ya que no se toma una decisión oficial para priorizar y/o acelerar el examen.¹²² De hecho, a menudo sólo es

¹¹⁹ Sala Administrativa del Consejo de Estado.

¹²⁰ Ver, por ejemplo, Comisión Scheltema, *Evaluatie Vreemdelingenwet 2000, De Asielprocedure – deel I* (2006), p. 77, L. Slingenberg 2006, www.rechten.vu.nl/documenten, p. 95; T.P. Spijkerboer, *Het hoger beroep in vreemdelingenzaken*, Den Haag: Sdu 2002; P. Boeles, E.R. Brouwer, A.J.Th. Woltjer & K. Alfenaar, *Border Control and Movement of Persons, towards Effective Legal Remedies for Individuals in Europe*, Utrecht: Standing Committee of Experts in International Immigration 2004; *VluchtelingenWerk Nederland, Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet*, Octubre de 2006; T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen 2005, p. 228.

¹²¹ Ver el estudio sobre la DPA, capítulo 9, p. 21, “Oportunidad de impugnar la decisión de priorizar”.

¹²² República Checa, en lo que respecta a las decisiones adoptadas en virtud de la Sección 16, Ley de Asilo: Ley No. 325/1999 Compil. en materia de Asilo y la enmienda a la Ley No. 283/1991 Compil., de la policía de la República Checa, en su versión modificada (Ley de asilo), y la enmienda a la Ley No. 359/1999 Compil. sobre protección social y jurídica de los niños, en su versión modificada, publicada en la Edición No. 106/1999, de la Compilación de Leyes de la República Checa (págs. 7385 a 7404), 23 de diciembre de 1999, que entró en vigor el 1 de enero de 2000 (“ASA”); Finlandia y Alemania con respecto

evidente en la decisión sobre la solicitud que ésta fue examinada de forma acelerada.¹²³ Como resultado, no hay una decisión formal que puede ser legalmente impugnada, excepto mediante la apelación a raíz de una decisión de primera instancia negativa adoptada en el procedimiento acelerado.

12. En los Países Bajos y el Reino Unido, un representante legal puede solicitar que una “decisión” para acelerar el examen sea reconsiderada, pero la decisión queda a discreción de quien lleva el caso.¹²⁴ En los Países Bajos, el representante legal tiene la posibilidad de presentar su opinión después de que su cliente ha sido entrevistado sobre los méritos de su solicitud. El/ella puede solicitar que las autoridades no tomen la primera decisión, y en su lugar remitan la solicitud al procedimiento ordinario a fin de tener más tiempo para proporcionar información sobre antecedentes. Sin embargo, dado que el informe de la entrevista personal es fundamental, y las declaraciones posteriores no son tomadas en cuenta fácilmente, la remisión de un caso a los procedimientos regulares pueden ser de ayuda limitada.¹²⁵ En el Reino Unido, el elemento de “aceleración” de los procedimientos acelerados detenidos (y no el elemento “detención”) puede ser consultado por el representante legal, ya sea pidiendo un ajuste de plazos en el procedimiento de vía rápida detenido, o requiriendo que la solicitud sea retirada del procedimiento acelerado (detenido) por completo (y con ello ubicarlo en el procedimiento “ordinario”).

13. En la República Checa, una decisión de la autoridad decisoria que no permite la entrada en el territorio (lo que se traduce en una solicitud de protección internacional examinada en el procedimiento acelerado en virtud de la Sección 73 ASA) puede ser impugnada administrativamente ante la autoridad decisoria, DAMP (por su sigla en inglés), un mes después de que se tomó la decisión. Alternativamente, puede ser apelada ante los tribunales administrativos.¹²⁶ Por el contrario, no es posible impugnar la decisión de acelerar el

a la priorización informal de algunas revisiones; Grecia, Eslovenia y España con respecto a las solicitudes examinadas en el procedimiento acelerado en fronteras (aunque los solicitantes tienen la oportunidad de solicitar un nuevo examen de la decisión inicial, que podrá incluir la impugnación de la decisión de acelerar el examen). En España, si la solicitud es admitida en el procedimiento, ya sea en la frontera o dentro del país, el/la solicitante es notificado/a si la admisión es al procedimiento ordinario o al acelerado. Esto constituye una notificación y no una decisión formal, y por lo tanto no puede ser apelada ante los tribunales.

¹²³ Por ejemplo, la decisión 77 en Finlandia (ver Estudio sobre la DPA, capítulo 9, p. 21), donde el hecho de que la resolución señalaba que la solicitud era manifiestamente infundada era indicativo del hecho que el examen se había realizado de manera acelerada. Sin embargo, no hubo otro registro en el expediente que indique que el examen había sido acelerado. Del mismo modo, en la República Checa, un solicitante sólo sabrá que la solicitud fue examinada con arreglo a la Sección 16 ASA, una vez que se tome la decisión de que la solicitud es manifiestamente infundada. Esto también es evidente en las decisiones en Eslovenia.

¹²⁴ En el Reino Unido, ver *Detained Fast Track Processes Operational Instruction on Flexibility in the Fast Track Process* (26 de abril de 2005 – sitio Web UKBA) y *Detained Fast Track (DFT) & Detained Non Suspensive Appeal (DNSA) – Intake Selection (AIU Instruction)* vol. 2. En el quinto informe del ACNUR sobre la Iniciativa de Calidad presentado al Ministro en marzo de 2008, el ACNUR expresó su preocupación porque sólo uno de siete casos había sido examinado, se hizo una petición para sacar el caso del procedimiento en vía rápida detenido (DFT, por su sigla en inglés), que no fue concedida, y en varios de estos casos se dieron razones inadecuadas o insuficientes para denegar la petición. En algunos casos no había ninguna indicación clara en los expedientes sobre si la solicitud había sido considerada, o porque fue negada: Apartados 2.3.68 y 2.3.70 del quinto informe de la Iniciativa de Calidad.

¹²⁵ Las pruebas que no se presenten durante la entrevista personal o en el dictamen presentado por el representante legal, sino sólo en una etapa posterior, pueden afectar negativamente la credibilidad.

¹²⁶ El ACNUR obtuvo cierta evidencia que sugiere que el Tribunal de la Ciudad de Praga no siempre toma una decisión en el plazo máximo de cuatro meses al cabo del cual un solicitante puede ser detenido en el aeropuerto. Una ONG local, cuyo abogado trabajaba en la zona de tránsito del aeropuerto internacional, le mostró al ACNUR, el 22 de abril de 2009, una copia de dos resoluciones en las que el

procedimiento en virtud del artículo 16 ASA (solicitudes manifiestamente infundadas).

14. Del mismo modo, en Francia, una decisión de una *Préfecture* de no conceder un permiso de residencia temporal (que da lugar a una solicitud de protección internacional examinada en el procedimiento acelerado) es una decisión formal que puede ser apelada ante los tribunales administrativos.¹²⁷ Este recurso legal no tiene efecto suspensivo, excepto cuando el caso se remite al tribunal en virtud de un procedimiento de urgencia (“*référé*”), y el juicio puede tardar meses o años.¹²⁸ Las decisiones de las *Préfecture*, en principio, deben ser motivadas y debidamente notificadas al solicitante.¹²⁹ En la práctica, sin embargo, no siempre sucede así. El ACNUR auditó 20 expedientes examinados en el procedimiento acelerado. En la mayoría, hubo una “*fiche de saisine de l’OFPRA en procédure prioritaire*”, afirmando la decisión de la *Préfecture* con respecto a la solicitud de un permiso de residencia temporal. Sin embargo, estas decisiones no siempre estaban motivadas adecuadamente, y algunas eran más detalladas que otras.¹³⁰

15. En el Reino Unido se permite otra excepción cuando los solicitantes pueden recurrir al Tribunal Administrativo (para Inglaterra y Gales) o al Tribunal Superior de Justicia (Escocia) para la revisión judicial de la legalidad de la decisión de canalizar la solicitud a través de los procedimientos acelerados. Su alcance se limita a una revisión de la legalidad de la decisión, y no de sus méritos. No siempre se otorga la autorización para solicitar la revisión judicial.

TC de Praga tomó la decisión en nueve y diez meses, respectivamente. (No. 5 Ca 53/2008-37, del 12 de diciembre de 2008 y No. 10 Ca 35/2008-83, del 3 de diciembre de 2008).

¹²⁷ En el *Département de Rhône*, el tribunal está sistemáticamente tomado por solicitantes a quienes se les negó el permiso de residencia temporal y cuya solicitud fue canalizada a través del procedimiento acelerado.

¹²⁸ Cf. artículo L.521-1 *du code de justice administrative*. A este respecto, el Tribunal Administrativo de Lyon (“*tribunal administratif*”) siempre considera que el procedimiento de emergencia debe ser aplicado. Este tribunal tiende a suspender la decisión de la *Préfecture* denegando el permiso de residencia temporal a los solicitantes que sean nacionales de países de origen seguros, y/o que solicitan asilo en el marco de una solicitud posterior, y que ordene a la *Préfecture* entregar un permiso de residencia temporal a estos solicitantes, que deben ser válidos hasta la resolución de la CNDA en apelación. Por tanto, esta jurisprudencia crea un recurso suspensivo ante la CNDA (Nota: esta jurisprudencia viene de la primera instancia de un tribunal administrativo. No se pronuncia sobre el fondo del asunto, puede ser revocada por un tribunal superior administrativo y no tiene efecto vinculante sobre otros tribunales administrativos. Sólo un dictamen del Consejo de Estado (*Conseil d’Etat*) sentaría un precedente. Cf. *Tribunal administratif de Lyon, M. B.P., Ordonnance du juge des référés, 2 février 2007, No. 0700354; Tribunal administratif de Lyon, Mme EC, Ordonnance du juge des référés, 3 avril 2009, No. 0901637; Tribunal administratif de Lyon, Mr. KC, Ordonnance du juge des référés, 3 avril 2009, No. 0901635.*

¹²⁹ Este es el caso de la *Préfecture de Rhône*, que tiene una larga tradición de motivar sus decisiones, por el estricto control llevadas a cabo por el tribunal administrativo (“*tribunal administratif*”). Sin embargo, no es el caso de todas las *Préfectures*.

¹³⁰ Estudio sobre la DPA, capítulo 9, p. 23.