2025-28-RE

Causa 2025-28-RE

(Luna Rios c/ Govern d'Andorra)

Número de registre 210-2025. Recurs d'empara

Sentència del 14 de juliol del 2025

BOPA núm. 90, del 23 de juliol del 2025

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 14 d'abril del 2025, per la representació processal de la Sra. Diana Mayerly Luna Rios, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 27 de maig del 2024, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i, contra la sentència del 25 de març del 2025, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, en el seu vessant del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució, i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li les resolucions impugnades, que es declari que l'expulsió de la recurrent sigui substituïda per un advertiment o que l'expulsió/prohibició d'entrada al país no sigui superior a 2 anys;

Vista la Constitució, especialment els articles 10, 41.2, 98 c) i 102;

Vista la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, especialment el títol IV, capítols primer i sisè;

Vist l'aute del Tribunal Constitucional del 19 de maig del 2025 que va admetre a tràmit aquesta causa;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 4 de juny del 2025, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 10 de juny del 2025, pel Govern;

Vistes les conclusions formulades dintre de termini per les parts i pel Ministeri Fiscal;

Escoltat l'informe del magistrat ponent, Sr. Josep-D. Guàrdia Canela;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. La representació processal de la Sra. Diana Mayerly Luna Rios va presentar una demanda contra el Govern, en què impugnava la resolució del 16 d'agost del 2023, que havia desestimat el recurs de reposició formulat contra la resolució de la ministra de Justícia i Interior del 12 de gener del 2022, mitjançant la qual s'acordava la seva expulsió del territori nacional per un període de 5 anys.

1.2. El 27 de maig del 2024, la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia va dictar una sentència que acordava estimar parcialment aquesta demanda i reduïa la durada de l'expulsió a un període de 2 anys.

1.3. Tant la representació processal de la recurrent, com el Govern van formular recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 25 de març del 2025, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència en què decidia desestimar el recurs presentat per la Sra. Diana Mayerly Luna Rios i estimar el recurs presentat pel Govern. Per consegüent, revocava la sentència de la primera instància i declarava que les resolucions administratives mitjançant les quals s'acordava l'expulsió del territori nacional de la recurrent per un període de 5 anys eren ajustades a dret i als fins que legitimaven l'activitat administrativa.

1.4. El 14 d'abril del 2025, la representació processal de la Sra. Diana Mayerly Luna Rios va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 27 de maig del 2024, dictada per la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, i, contra la sentència del 25 de març del 2025, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració del dret a la jurisdicció, en el seu vessant del dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació de la recurrent

- De manera prèvia, la recurrent posa en relleu que la Sala Administrativa li retreu no haver acomplert l'ordre d'expulsió, tot i admetre que encara avui no és ferma, i que hauria simulat la celebració d'un matrimoni amb un ciutadà andorrà per evitar l'expulsió.

No obstant això, la Sala Administrativa reconeix que la (suposada i negada) declaració que el matrimoni era de conveniència, es va fer quan ja s'havia dictat la resolució de la primera instància. Per tant, aquesta qüestió no pot servir per justificar en aquella alçada la seva expulsió per un període de 5 anys, perquè, quan se li va obrir l'expedient, aquella situació no era motiu d'impugnació i no va poder proposar ni practicar prova en primera, ni en segona instància, ja que aquest argument no formava part de la discussió jurídica entre les parts. I sent reconegut per la Sala Administrativa com a un argument *ex novo* en segona instància, ni que fos cert -que no ho és-, no pot formar part ni

d'aquesta instància, ni de la instància anterior, atès que, altrament, se la situaria en una situació evident d'indefensió.

- Igualment de manera prèvia, al·lega que els tribunals ordinaris no han motivat les seves sentències en cap jurisprudència anterior d'un cas similar, ni han complert amb la seva obligació de garantir la presumpció d'innocència, ni han respectat els drets que consagra la Constitució; concretament el dret a la jurisdicció, reconegut a l'article 10. En efecte, malgrat no formar part de la discussió jurídica anterior, la Sala Administrativa ha admès que el suposat i negat matrimoni celebrat amb un ciutadà andorrà era de conveniència, el qual va tenir lloc quan ja s'havia dictat la resolució de la qual es demanava la revisió.

l malgrat reconèixer que encara no havia estat condemnada, per tal de justificar la seva decisió, la Sala Administrativa feia menció d'una sentència relativa a un delicte de tràfic d'estupefaents, la qual no tenia res a veure amb aquest cas. l per totes aquestes raons, queda clarament acreditat que l'expulsió per una durada de 5 anys és incongruent i no ajustada a dret. Per tant, la situació d'atzucac en què es troba és evident i que aquesta, *de facto*, es convertiria en una indiscutible denegació de justícia, ja que la Sala Administrativa no ha assumit de manera suficient el seu rol de garant dels drets consagrats a la Constitució i ha ampliat una situació contrària a les exigències del seu article 10.

- Entrant en els fons de l'assumpte, retreu a la Sala Administrativa considerar que la seva manca d'antecedents no sigui un obstacle per acordar la seva expulsió per una durada de 5 anys, sense mencionar cap jurisprudència (ordinària o constitucional). Segons el seu parer, aquesta decisió no és ajustada a dret, ni als drets constitucionals; es fonamenta en què la seva persona és una amenaça per a la tranquil·litat, la pau i la moralitat públiques i responia a una conducta dolosa. No obstant això, no es va negar de contrari que les expulsions per a una durada de 5 anys s'apliquen a casos de delictes de tràfic d'estupefaents, però mai en casos com el seu. Destaca que no hi ha jurisprudència que avali l'expulsió d'un cas com el seu.

- Per tant, està clar que la discussió s'ha de cenyir exclusivament a allò que consta en la resolució del Govern, és a dir, si amb la seva actuació, ella representa un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic. Si examinem l'esforç probatori de les parts sobre el debat jurídic en qüestió, cal destacar que el Govern no ha proposat cap més prova que la documental i que d'aquesta no n'ha resultat que trafiqués amb estupefaents, ni tampoc que representés cap risc per a ningú. Ni tan sols va proposar la ratificació per part dels agents del Servei de Policia, autors de l'expedient, sobre el contingut del mateix.

Sense oblidar que l'eventual declaració que el matrimoni celebrat amb un ciutadà andorrà era (suposadament) de conveniència, aquesta declaració es va fer quan ja s'havia dictat la resolució objecte del procediment administratiu ordinari i, per tant, a banda de no ser causa d'expulsió, no pot

tenir efectes en els procediments ordinaris. Resta ben clar que no ha demanat una nova autorització per residir i treballar a Andorra, sinó que ha estat l'Administració que ha posat abans la "*tireta*" quan encara no hi havia la ferida; és a dir, decidint la seva expulsió del país quan ningú havia qüestionat res. Cal recordar que va ser detinguda i posada a disposició judicial per la comissió d'un delicte contra la funció publica (delicte menor continuat de desobediència greu a l'autoritat); que va ser ingressada al Centre Penitenciari; i que se li va notificar la iniciació d'un procediment d'expulsió per 2 anys al qual no va formular cap al·legació i que ja ha vençut.

- Si bé la mesura governativa d'expulsió és certament una potestat discrecional de l'Administració General, aquesta discrecionalitat no pot confondre's amb arbitrarietat i, per tant, no es poden tenir en compte les actuacions que no formen part del seu expedient, que s'han comés, i acabin sent considerades com a conductes seves que podrien representar un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns i per a l'ordre públic en general.

- La consideració que la seva conducta seria constitutiva d'un delicte, encara fa més necessari tenir en compte que sobre els fets existeix una indiscutible prejudicialitat penal, ja que si, com esperem, queda absolta del delicte que el Govern li imputa, serà expulsada i sense possibilitat de retornar al país, atès que l'expulsió l'obligaria a retornar al seu país que està a més de 2.000 km d'Andorra; sense oblidar que s'estaria obviant injustament la seva presumpció d'innocència.

- A més, segons la jurisprudència de la Sala Administrativa, una decisió com aquella que ha pres el Ministeri d'Interior ha d'observar almenys tres condicions com són: l'acreditació dels fets com a reprovables (no és el cas aquí); si els mateixos poden ser qualificats com a una amenaça per a la tranquil·litat, la pau o la moralitat públiques (tampoc no poden tenir aquesta qualificació); i, la necessària proporcionalitat que hauria d'existir entre la conducta atribuïda i provada, quan a hores d'ara, aquesta encara no ha estat determinada. Per tant, la mesura és absolutament inadequada.

- Per consegüent, segons el seu parer, és del tot desproporcionat augmentar fins a 5 anys la prohibició de residir i treballar al país, perquè el seu comportament mai ha estat delictiu, ni mai ha falsejat cap document i, per tant, la seva presència al Principat no pot suposar de cap manera un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic, en els termes de la llei.

- Per aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li les resolucions impugnades, que es declari que la seva expulsió sigui substituïda per un advertiment o que l'expulsió/prohibició d'entrada al país no sigui superior a 2 anys.

2.2. Argumentació de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia

- De manera prèvia, la Sala Administrativa exposa diversos fets que considera rellevants per a la resolució de la causa: la recurrent va ser titular d'una autorització de residència i treball temporal amb vigència fins al 15 de juny del 2020; el Servei de Policia la va convocar, el 17 de febrer del 2021, per lliurar-li una citació judicial -dada que la part agent no nega-, moment en què es va comprovar que no tenia autorització per residir, iniciant-se un primer procediment d'expulsió en el qual es va dictar la resolució del 18 de març del 2021 que acordava aquesta mesura per 2 anys, tot informant-la que la mesura era immediatament executiva; la notificació personal d'aquesta resolució no va ser possible, motiu pel qual es va publicar el corresponent avís del 16 d'abril del 2021 (BOPA núm. 46 del 21 d'abril del 2021); en qualsevol cas, sembla que se li va lliurar la còpia de la resolució, el 3 de juny del 2021; i no consta que la recurrent presentés recurs contra aquesta decisió; tanmateix, l'endemà, el 4 de juny, la recurrent va contraure matrimoni civil -a Andorra- amb un ciutadà andorrà. Aquest matrimoni es va celebrar amb l'objectiu que la recurrent pogués aconseguir una autorització de residència per reagrupament, i evitar, de retruc, que fos efectiva l'ordre d'expulsió prèviament acordada, que era immediatament executiva; en efecte, el 27 d'octubre del 2021, la recurrent va sol·licitar una autorització per reagrupament familiar, que va ser denegada mitjançant una resolució del secretari d'Estat de Justícia i Interior del 6 de desembre del 2021, confirmada per la resolució del Govern del 26 de gener del 2022. Ambdues resolucions van ser objecte de recurs contenciós que va ser desestimat per la sentència del 13 de juny del 2022, dictada pel Tribunal de Batlles, confirmada en apel·lació el 27 de febrer del 2023, per aquesta Sala.

- Afegeix que quan la recurrent va presentar la sol·licitud d'autorització per reagrupament, l'Administració va comprovar que havia incomplert l'ordre d'expulsió per una durada de 2 anys, que, com ja s'ha dit, era immediatament executiva, el 28 d'octubre del 2021, i es va acordar la seva detenció i el seu ingrés al Centre Penitenciari. Seguidament, es va iniciar una causa penal -encara per resoldre-, tot i que va ser alliberada el 22 de novembre del 2021 i va ser acompanyada fins a la frontera per tal de continuar amb l'ordre d'expulsió (aquesta dada figura a l'informe policial del 25 d'abril del 2022, foli 55 de les actuacions). No consta que la causa penal oberta estigui resolta; també cal dir que la recurrent no té antecedents penals (dada que el Govern no nega). Al mateix temps, es va iniciar un nou procediment d'expulsió, que va finalitzar amb la resolució del 12 de gener del 2022 (confirmada posteriorment pel Govern) de la ministra de Justícia i Interior que va acordar l'expulsió de la recurrent per un període de 5 anys, que és la que ara ens ocupa.

- Després de recordar les disposicions legals aplicables al cas, la Sala Administrativa constata que es va acordar l'expulsió com a mesura de prevenció, mesura que no revesteix cap caràcter sancionador i que té com a finalitat la de salvaguardar la seguretat i l'ordre públics.

- Segons la seva jurisprudència, la legalitat de les ordres d'expulsió està sotmesa a tres condicions: l'acreditació dels fets que s'imputen a l'interessat; si els mateixos poden ser qualificats com a una

amenaça per a la tranquil·litat, la pau o la seguretat públiques; i, la necessària proporcionalitat que ha d'existir entre la conducta que s'atribueix al ciutadà estranger i les conseqüències perjudicials que deriven de l'expulsió.

- Pel que fa a l'acreditació dels fets, l'ordre d'expulsió es fonamenta en la seva situació irregular al país, acreditada tant per la data del seu casament, com per la data de la seva detenció.

- Pel que fa a la qualificació dels fets com a una amenaça "*per a la seguretat de l'Estat de les persones o dels bens o per a l'ordre públic*", la decisió d'expulsar a la recurrent es va adoptar perquè així consta a l'últim atès de la resolució del 12 de gener del 2022, després que incomplís una ordre d'expulsió anterior que era immediatament executiva, i es decidís el seu processament i ingrés en el Centre Penitenciari.

En aquest cas, no ofereix dubtes que la conducta de la recurrent suposa que comporti un risc per a la seguretat de l'Estat de les persones o dels béns o per a l'ordre públic, compte tingut que va incomplir una ordre anterior d'expulsió, i, a més, per evitar-la, va simular un matrimoni amb un ciutadà andorrà.

- Sobre la proporcionalitat de la mesura, la Sala manifesta que la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans defineix els criteris que s'han d'avaluar a l'hora d'analitzar la proporcionalitat de l'expulsió d'un estranger, com poden ser, la naturalesa i la gravetat de la infracció; la durada del sojorn en el país; el període de temps transcorregut entre la infracció i la conducta; la nacionalitat de les persones afectades; la situació familiar de l'interessat, la durada del casament, i altres elements acreditant el caràcter efectiu de la vida familiar de la parella; si el cònjuge tenia coneixement de la infracció en el moment del casament; si el matrimoni tenia fills i, si és així, la seva edat; els vincles familiars, culturals i familiars en el país del qual se l'expulsa i al qual ha d'anar, etc.

- La Sala Administrativa destaca que les resolucions administratives impugnades van acordar l'expulsió de la recurrent del territori nacional per 5 anys, i que la sentència d'instància la va rebaixar a 2 anys.

- També constata que en aquest cas: 1) la recurrent es resisteix a complir l'ordre d'expulsió ferma i executiva, i fins i tot va simular la celebració d'un matrimoni amb un ciutadà andorrà per evitar l'expulsió; 2) l'ingrés al Centre Penitenciari és del 28 d'octubre del 2021, i el procediment d'expulsió és va incoar el mateix dia; 3) la recurrent no té familiars al país (sense que pugui tenir aquesta condició la persona que va simular amb ella el matrimoni); i, 4) la recurrent ha disposat d'una sola autorització temporal de treball que exhauria els seus efectes el 15 de juny del 2021.

- Afegeix que la recurrent no ha efectuat cap consideració sobre els seus vincles familiars, culturals i familiars a Colòmbia.

- D'altra banda, cal tenir en compte que aquesta Sala ja ha declarat que el matrimoni celebrat entre la recurrent i un ciutadà andorrà era de conveniència, tot i que, és cert, que aquesta declaració es va fer quan ja s'havia dictat la resolució que ara es revisa.

- Endemés, no pot considerar-se que una ordre d'expulsió de 2 anys -com ha fet el tribunal d'instància-, sigui proporcional quan la recurrent ja tenia una altra ordre d'expulsió per una durada de 2 anys -per constatar-se la manca d'autorització per residir-, que va ser incomplerta deliberadament, i que, a més, es va intentar evitar amb la simulació d'un matrimoni.

- I es pot admetre encara menys que l'expulsió pugui ser substituïda per una mera amonestació -com pretén la recurrent-, compte tingut que ja existia una ordre d'expulsió prèvia per 2 anys que va ser deliberadament incomplerta.

- Així mateix, destaca que la recurrent no ha estat condemnada encara, però recorda que aquesta Sala ha declarat de forma reiterada que la manca d'antecedents penals no és un obstacle per acordar una expulsió, així, entre d'altres, cita la sentència 23-2023, del 18 d'abril del 2023, recaiguda en la causa TSJA-0000023/2023, contra la qual l'interessat va interposar un recurs d'empara (causa 2023-33-RE), que va ser desestimat per la sentència del Tribunal Constitucional del 14 de juliol del 2023, tot i que en aquell cas els indicis eren per un delicte de tràfic d'estupefaents.

- Reitera que en aquest cas, a banda dels inexistents lligams familiars o d'altra mena al país, no es pot obviar l'existència d'una ordre d'expulsió anterior incomplerta de forma reiterada, ni l'intent fraudulent de la recurrent d'obtenir una autorització. En definitiva, valorades totes aquestes circumstàncies, considera que l'expulsió per una durada de 5 anys és proporcionada, la qual cosa condueix a la desestimació del recurs d'apel·lació interposat per la recurrent i l'estimació del recurs del Govern.

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- Després de recordar l'objecte del recurs d'empara i el cànon de constitucionalitat en matèria d'obtenció d'una decisió fonamentada en Dret, el Ministeri Fiscal constata que la Sala Administrativa raona extensament els arguments pels quals va decidir que la resolució dictada administrativament era conforme a dret; la recurrent ha pogut conèixer a bastament quines han estat les raons que van donar lloc, tant a la primera, com a la segona ordre d'expulsió i la Sala Administrativa les detalla extensament.

- A més a més, es va realitzar una valoració dels criteris que es van tenir en compte per decidir sobre la proporcionalitat de l'expulsió governativa de la recurrent. Ensems, considera que la decisió impugnada es troba fonamentada en Dret, com sigui que, a banda de contenir una relació minuciosa dels fets, empra la legislació aplicable i cita diverses resolucions dictades per la mateixa Sala Administrativa en relació amb les potestats administratives en matèria d'expulsions, els criteris que cal tenir en compte a l'hora de valorar la legalitat de les ordres d'expulsió, així com les premisses que cal avaluar a l'hora d'analitzar la proporcionalitat de l'expulsió d'un estranger i, en darrer lloc, cita resolucions del Tribunal Europeu dels Drets Humans per sustentar la seva decisió.

- Per aquests motius, considera que el recurs d'empara ha de ser desestimat, ja que, la Sala Administrativa va emprar un raonament lògic i coherent, afegint que la resolució conté una exigència de rigor i de qualitat en l'exposició de fets i en els fonaments de dret i, que les conclusions emeses són el fruit d'una valoració probatòria lògica i raonable.

- Pel que fa a la valoració desproporcionada respecte de la consideració de la recurrent com a un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic, així com a la desproporció a l'hora d'acordar la mesura d'expulsió de 5 anys, el Ministeri Fiscal exposa que, de la documentació que consta en l'expedient se'n desprèn que la recurrent tenia una primera ordre d'expulsió, acordada mitjançant una resolució del 18 de març del 2021, notificada el 3 de maig del mateix any, per un període de 2 anys, la qual era immediatament executiva. La recurrent va rebre còpia d'aquesta resolució el 3 de juny del 2021. Un dia més tard, és a dir, el 4 de juny, la recurrent va contreure matrimoni amb un andorrà, el qual va presentar una sol·licitud d'autorització de residència per reagrupament familiar que va ser denegada per l'Administració per haver-se celebrat un matrimoni de conveniència entre ambdós per tal que la recurrent aconseguís un permís de residència i, a partir d'aleshores, es va iniciar un nou procediment d'expulsió i una causa penal, així com l'ingrés de la recurrent al Centre Penitenciari. El 22 d'octubre del 2021 va ser alliberada i acompanyada fins a la frontera per tal d'acomplir l'ordre d'expulsió, raó per la qual, ha quedat a bastament acreditat el seu absolut menyspreu envers les normes i les resolucions administratives i judicials.

- Afegeix que la recurrent no ha acreditat cap vincle de dependència personal, social i/o econòmica amb el Principat d'Andorra. No disposa de familiars al país. Tenia una autorització temporal de treball que finia el 15 de juny del 2021, és a dir, fa gairebé 4 anys i, malgrat tenir coneixement de la seva primera expulsió, va contreure matrimoni el dia següent.

- El Ministeri Fiscal posa en relleu que és evident que existeix una discussió jurídicament fonamentada en relació amb el caràcter proporcional de la mesura d'expulsió, ja que, consta que a nivell administratiu es va acordar una expulsió per un període de 5 anys, que el tribunal de primera instància la va considerar desproporcionada i la va reduir a 2 anys i que la Sala Administrativa la va considerar proporcionada i va tornar a considerar que havia de ser de 5 anys.

- Segons el parer de la Sala Administrativa l'expulsió de la recurrent per una durada de 5 anys respectava l'exigència de proporcionalitat i estava fonamentada en Dret, ja que la recurrent coneixia a bastament les raons d'aquesta decisió i la Sala havia analitzat la seva situació personal, social i econòmica, la gravetat dels diversos fets que havia comès, la seva actitud antisocial i el menyspreu mostrat cap a les normes i les resolucions administratives i judicials.

- El Ministeri Fiscal estima que s'ha dut a terme un judici de proporcionalitat entre l'ordre d'expulsió i el perill que suposa la permanència de la recurrent al Principat d'Andorra, doncs la seva conducta és a totes llums reiterada i antisocial i, per tant, constitutiva d'un risc per a la seguretat i l'ordre públics del Principat d'Andorra.

- En conclusió, el caràcter reiterat de la infracció, la conducta de la recurrent, la seva situació social i econòmica, així com l'absència de familiars i vincles amb el Principat, porten a considerar que la decisió realitzada per la Sala Administrativa en relació amb la mesura d'expulsió efectua un just equilibri entre la salvaguarda de l'ordre públic i el dret al respecte de la vida privada i ha de ser considerada com a proporcionada i, per tant, fonamentada en Dret, raó per la qual, demana al Tribunal Constitucional que desestimi aquest recurs d'empara també per aquests motius.

2.4. Argumentació del Govern

- Pel que fa a l'al·legació de la recurrent d'acord amb la qual retreu a la Sala Administrativa declarar la seva expulsió per 5 anys tot i no haver encara condemnada en cap causa, el Govern addueix que la sentència impugnada fa referència a la sentència del Tribunal Superior de Justícia número 23-2023 del 18 d'abril del 2023, la qual consolida la seva jurisprudència en què mentre una causa penal no estigui arxivada és un element rellevant als efectes de valorar l'acreditació dels fets. En seguiment de l'anterior, també convé posar en relleu la jurisprudència derivada de la resolució número 16-2011 del 4 de març del 2011, que precisa que: "*Als efectes d'aquest procés, resulta suficient constatar que no es tracta d'una mera denúncia, sinó que el Batlle instructor ha considerat que existeixen indicis suficients per acordar el processament de l'interessat. D'altra banda, els fets revesteixen una especial gravetat, de manera que no resulta improcedent considerar que el seu*

presumpte autor representa un risc per a la seguretat de les persones i per a l'ordre públic, en els termes previstos en els articles 52.2 i 65.d) de la Llei qualificada d'immigració". Tot seguit, la sentència del mateix Tribunal, número 3-2014, del 29 de gener del 2014, estableix que: "*per regla general, no pertoca a la jurisdicció administrativa efectuar pronunciaments sobre la versemblança dels fets sotmesos al coneixement de la jurisdicció penal, tot i que aquests esdevenen suficientment "contrastats" quan el Batlle instructor considera que existeixen indicis suficients per donar lloc al processament de la persona interessada*".

- En aquest cas, el Govern recorda que la mesura d'expulsió de la interessada es fonamenta en l'incompliment reiterat d'una mesura d'expulsió anterior per una durada de 2 anys, motiu pel qual va ser detinguda i posada a disposició judicial per la comissió d'un delicte contra la funció pública (delicte menor continuat de desobediència greu a l'autoritat) i va ser ingressada al Centre Penitenciari.

- En aquest aspecte encara consta com a processada, i la recurrent no ha acreditat l'arxivament de la seva causa penal, fet que comporta que la realitat exposada tingui suficient veracitat per fonamentar aquesta mesura d'expulsió.

- Segons el parer de la recurrent, les expulsions per una durada de 5 anys s'apliquen a casos de delictes de tràfic d'estupefaents, però mai en casos com el seu, fins i tot addueix que no hi ha jurisprudència que avali la seva expulsió, i que mai ha traficat amb estupefaents i que ella no representa cap risc. No obstant això, el Govern posa de manifest que de la relació de tots els fets, ja exposats, s'infereix que la interessada va vulnerar repetidament els actes dictats per l'autoritat administrativa per desobeir una ordre d'expulsió ferma, motiu pel qual va ser processada per la comissió d'un delicte menor de desobediència greu a l'autoritat administrativa.

- Considera que aquest fet no pot ser ignorat per l'Administració, doncs no només suposa un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns i per a l'ordre públic, sinó que també representa un clar menyspreu cap a les normes bàsiques de convivència del país.

- Manifesta que cal recordar que la facultat de dictar una ordre d'expulsió administrativa és una potestat discrecional de l'Administració i, concretament, una mesura de policia administrativa de tipus preventiu que té com a objectiu garantir l'ordre i la seguretat públics, sense perjudici de la seva subjecció al control jurisdiccional, i l'Administració considera que la presència de la recurrent al Principat representa aquest risc, motiu que justifica la seva expulsió d'acord amb la normativa esmentada i amb la documentació que consta en l'expedient administratiu.

- Altrament, la recurrent també manifesta que l'eventual declaració del matrimoni de conveniència es

va fer quan ja s'havia dictat la resolució objecte del procediment administratiu, i, a banda de no ser motiu d'expulsió, no pot tenir efectes en el procediment ordinari. En resposta a aquesta al·legació, el Govern reitera que el motiu de la seva expulsió és la desobediència d'una ordre prèvia d'expulsió per una durada de 2 anys, per tant, aquest argument invocat, no justifica l'incompliment de l'ordre d'expulsió, ja que la interessada va accedir al país sense que existís al seu favor cap permís d'entrada.

- De fet, la Llei qualificada d'immigració vigent preveu que una persona estrangera sobre la qual recau una ordre d'expulsió pot demanar al ministre competent en matèria d'Interior una suspensió de la mesura per motius justificats, com podrien ser la celebració d'un matrimoni. La interessada no va fer ús d'aquesta possibilitat, incomplint d'aquesta manera l'ordre d'expulsió que l'afectava en aquell moment.

- El Govern manifesta que la mesura adoptada en aquest cas no és una decisió arbitrària de l'Administració, sinó que l'expulsió administrativa que ens ocupa és una mesura de prevenció que dimana de la constatació, a partir d'elements contrastats, d'un risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic que representaria la presència de la recurrent.

- Quant a la necessària proporcionalitat que ha d'existir entre la conducta que s'atribueix al ciutadà estranger i les conseqüències perjudicials que deriven de l'expulsió, després d'analitzar el contingut de l'expedient administratiu, el Govern reitera que els fets que van motivar l'ordre d'expulsió i que s'han exposat anteriorment, justifiquen plenament la mesura ordenada per la ministra de Justícia i Interior, tenint en compte que la conducta de la recurrent s'ha de considerar totalment reprotxable i havent-se constatat que el seu comportament ha estat d'absolut menyspreu per la decisió d'una autoritat governativa, comportament que fins i tot ha derivat en una causa penal, que com s'ha de recordar, és un procediment diferenciat del procediment que ens ocupa en aquest cas.

- Pel que fa a la seva situació personal, la recurrent afirma que està casada amb un andorrà, però, com ja s'ha apuntat anteriorment, en el marc de l'expedient de reagrupament familiar iniciat arran d'aquest matrimoni va quedar acreditat que aquest matrimoni es va celebrar amb l'única intenció que aquesta obtingués la documentació d'immigració, havent-se constatat que no hi havia convivència entre els dos contraents; de manera que la recurrent no té cap familiar a Andorra i tenint en compte la insuficiència d'arrelament al país, no es pot considerar que la seva expulsió li pugui causar unes conseqüències perjudicials.

- Finalment, manifesta que el recurs d'empara no pot ser utilitzat com a una tercera instància jurisdiccional que efectuï una nova revisió de l'assumpte, doncs la qüestió plantejada per la recurrent ja ha estat suficientment analitzada, debatuda i resolta per la jurisdicció ordinària.

- En aquest cas, la Sala Administrativa ha efectuat una interpretació que es mou dins de l'àmbit de la legalitat ordinària i que no és de caire constitucional. Addueix que no ens trobem davant d'un cas d'indefensió material, sinó davant d'una decisió adoptada per un tribunal amb totes les garanties i amb tota mena de motivacions degudament fonamentades en Dret, sense cap tipus d'arbitrarietat, dins dels límits de la seva discrecionalitat i competència.

- Per consegüent, demana al Tribunal Constitucional que desestimi íntegrament aquest recurs d'empara.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. El recurs d'empara objecte d'aquesta causa, en què ja en el tràmit d'admissió es va constatar el compliment dels pressupòsits i dels requisits exigits per l'article 36 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, exposa els motius en els quals basa substancialment la seva demanda, cita com a fonaments de dret els articles 10, 41.2, 88 i 98 c) de la Constitució i no és fins al seu "*Sol·licito*" que individualitza la seva pretensió en una suposada vulneració del dret fonamental a la jurisdicció, reconegut i proclamat a l'article 10 de la Constitució. L'esment dels altres articles resulta irrellevant perquè no ens trobem en el supòsit del procediment urgent i preferent, establert a l'article 41.2, sinó en el del recurs directe que ha vingut a suprimir l'incident de nul·litat regulat anteriorment per aquests casos. I els articles 88 i 98 c) es limiten a regular els efectes i la competència en matèria de recursos d'empara.

3.2. No obstant l'anterior i com exposa en el seu informe el Ministeri Fiscal, la part recurrent al·lega -especialment en l'apartat "*PREVI 2*" del seu escrit-, la manca de motivació de la resolució recorreguda. Aquest motiu de recurs no pot ser atès, amb caràcter general i sense perjudici d'alguna consideració posterior. La motivació de les resolucions judicials, exigida per l'article 86.2 de la Constitució, contribueix a la seguretat jurídica, ja que facilita el control de les instàncies superiors i, en aquest sentit, és una garantia davant del prejudici, dels biaixos i de l'arbitrarietat. En aquest cas, tant la sentència de la Batllia, com la de la Sala Administrativa, estan degudament motivades, tot i arribar a conclusions distintes. La motivació és extensa i clara; permet conèixer perfectament la gènesi lògica de les dues resolucions. L'aute d'aquest Tribunal del 17 de juny del 2024 (causa 2024-28-RE), citat pel Ministeri Fiscal en el seu informe, exposa la doctrina constitucional en aquesta matèria. I les resolucions recorregudes s'ajusten amb precisió a la doctrina esmentada.

3.3. No hi ha tampoc dubte en relació amb el fet que la mesura d'expulsió del territori andorrà s'ha d'entendre totalment ajustada a dret. Ja la Llei qualificada d'immigració del 14 de maig del 2002 i

objecte de múltiples modificacions des de la seva entrada en vigor (però no en el punt que ara ens ocupa, en què només han canviat els números dels preceptes), dona la definició general de l'expulsió administrativa (article 106) i a continuació (article 107) proclama que l'expulsió administrativa "*dimana de la constatació, a partir d'elements contrastats, del risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic que representa (...) la presència, al Principat d'Andorra, de la persona objecte de la mesura*". Aquesta constatació l'han efectuat tant el Govern, en la via administrativa, com els dos òrgans judicials que l'han valorat. Fins i tot la demanda d'empara en el seu escrit sol·licita que l'expulsió sigui substituïda per una advertència d'expulsió (també prevista a la Llei qualificada d'immigració) o que no sigui superior a una durada de 2 anys.

3.4. Resta solament, doncs, la valoració de la proporcionalitat entre la conducta de la recurrent i la mesura de la seva expulsió del territori del Principat d'Andorra per un temps determinat. Aquesta exigència de proporcionalitat és indiscutible a la llum del principi segons el qual totes les limitacions als drets fonamentals s'han d'aplicar restrictivament, de la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans, de la doctrina d'aquest Tribunal Constitucional i de la jurisprudència dels òrgans de la jurisdicció ordinària. És cert que en la matèria hi ha un notable "*marge d'apreciació*" per part dels tribunals, però en tot cas s'ha d'efectuar una "*valoració ponderativa*", és a dir, procurar que la decisió sigui raonable i amb finalitat legítima, aplicant el principi de proporcionalitat o de "*balancing of interests*". Les sentències d'aquest Tribunal del 7 de setembre del 2007 (causa 2007-3 i 6-RE) i del 14 de novembre del 2022 (causa 2022-43 i 50-RE) tot i desestimar els corresponents recursos d'empara, fixen la doctrina constitucional en aquesta matèria.

3.5. Abans d'examinar l'existència o no, de la necessària proporcionalitat, cal efectuar alguna precisió relativa a l'assumpte que ens ocupa. En l'escrit interposant la demanda d'empara, la recurrent circumscriu la seva petició, a diferència d'altres supòsits semblants, a l'al·legació principal de la vulneració del seu dret fonamental a la jurisdicció per part de la sentència de la Sala Administrativa en quant revoca la sentència de la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, incrementant la durada temporal de la mesura de l'expulsió, de 2 a 5 anys, d'acord amb la resolució del Govern del 16 d'agost del 2023. En relació amb els aspectes temporals, solament al·lega que una anterior sanció d'expulsió del 18 de març del 2021 encara no havia esdevingut ferma quan es produeix l'ordre d'expulsió objecte d'aquesta causa. És en les al·legacions del Govern on s'efectua un relat complet de totes les vicissituds concurrents en aquest cas, que legítimament poden i han de ser tingudes en compte a l'hora de pronunciar-se sobre la procedència de la mesura d'expulsió i sobre la seva durada, sense que en cap cas aquest raonament pugui ser titllat de biaix retrospectiu.

3.6. La mesura d'expulsió, per tant, no atempta al dret fonamental de la recurrent a la jurisdicció. Ha tingut accés a ella per impugnar la resolució administrativa del Govern. Ha pogut fer ús del seu dret fonamental al procés degut. I la decisió presa està suficientment motivada i fonamentada en Dret. En principi aquesta argumentació hauria de ser suficient per a la desestimació del recurs, especialment, si tenim en compte que aquest Tribunal Constitucional no constitueix una tercera instància, ni exerceix una funció revisora de les resolucions de la jurisdicció ordinària. Tot això no obstant, i com s'ha raonat en el fonament jurídic 3.4, el Tribunal Constitucional pot i ha d'analitzar si s'ha respectat el principi de proporcionalitat entre els fets que constitueixen supòsit de fet de la mesura d'expulsió i la seva durada. La sentència de la Batllia, al final del seu fonament de dret sisè, manifesta "*quant a*

la durada de l'expulsió aquesta apareix a criteri del Tribunal desproporcionada al risc que representa la persona objecte de la mesura, en els termes continguts en l'article 122.3 de la Llei qualificada d'immigració i per tant s'escau reduir-la a dos anys". La motivació és molt succinta, però la referència a l'article citat de la Llei qualificada 9/2012, del 31 de maig, que va modificar la primitiva Llei qualificada d'immigració (article 107.3), i segons el qual "*La durada de la mesura d'expulsió com a mesura de prevenció s'estableix en funció de la importància del risc que representa la persona objecte de la mesura i no pot excedir un termini màxim de deu anys*", acredita una certa ponderació entre els fets atribuïts a la persona subjecte passiu de l'expulsió i el "*risc*" que representa, als efectes de fixar la durada de la mesura i finalment reduir-la dels 5 anys acordats per l'autoritat administrativa als 2 anys decidits per la resolució judicial de primera instància. La sentència de la Sala Administrativa, d'altra banda, dedica una molt extensa part del fonament de dret quart -"*Aplicació al cas de la normativa citada*"- a tractar de la "*proporcionalitat de la mesura*" -apartat 3. Exposa diverses resolucions del Tribunal Europeu dels Drets Humans i detalla els criteris que s'han de seguir en la matèria. Rebutja contundentment la tesi de substituir l'expulsió per una mera amonestació o advertiment. I respecte de la durada manifesta que: "*no pot considerar-se que sigui proporcional una ordre d'expulsió de dos anys -com ha fet el Tribunal d'Instància-, quan l'agent ja tenia una altre ordre d'expulsió per dos anys*". L'argumentació és sòlida, però no es correspon exactament al criteri legal que fixa com a únic paràmetre el "*risc*" que representa per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic, de la persona subjecte passiu de la mesura. En aquest sentit, la decisió recorreguda en aquest punt concret de la durada de la mesura no està degudament motivada i fonamentada en Dret i ha de ser anul·lada, corresponent a la Sala Administrativa dictar una nova resolució en què mantenint la mesura d'expulsió i sense que en cap cas pugui excedir dels 5 anys, fixi la durada de l'expulsió atenent només a les consideracions anteriors.

3.7. L'estimació del recurs, encara que de forma parcial, determina que no sigui procedent efectuar cap condemna en costes (article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional *a contrario*).

Decisió:

En atenció a tot això que s'ha exposat, el Tribunal Constitucional, per l'autoritat que li confereix la Constitució del Principat d'Andorra,

Ha decidit:

1. Estimar parcialment el recurs d'empara 2025-28-RE interposat per la representació processal de la Sra. Diana Mayerly Luna Rios contra la sentència del 25 de març del 2025, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Declarar que s'ha vulnerat el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució.

3. Anul·lar parcialment la sentència del 25 de març del 2025, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per tal que se'n dicti una altra d'acord amb les bases consignades en el fonament jurídic 3.6 d'aquesta sentència.

4. No efectuar imposició de les costes processals d'aquest recurs.

5. Publicar aquesta sentència, d'acord amb allò que disposa l'article 5 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional, al *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*.

I així, per aquesta sentència nostra, que ha de ser notificada a la representació processal de la recurrent, al Govern, a la Secció de Contenciós-Administratiu 1 de la Batllia, a la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 14 de juliol del 2025.

Joan Manel Abril Campoy — President

Pere Pastor Vilanova — Vicepresident

Josep-D. Guàrdia Canela

Magistrat

Jean-Yves Caullet

Magistrat