
[2022-7-RE](#)

Causa 2022-7-RE

(Cordova Serna c/ Principat d'Andorra)

Número de registre 70-2022. Recurs d'empara

Sentència del 12 de maig del 2022

BOPA núm. 60, del 18 de maig del 2022

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 18 de febrer del 2022, per la representació processal de la Sra. Zuleima Milagros Cordova Serna, mitjançant el qual interposa un recurs d'empara contra la sentència del 28 de gener del 2022, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets "*a la jurisdicció i a la presumpció d'innocència, i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució; interpretats a la llum de l'article 3.2 de la mateixa Constitució, d'interdicció de tota arbitrarietat, així com la vulneració del dret a la vida familiar, reconegut als articles 13 i 14 de la Constitució; a la lliure circulació i fixació de residència d'acord amb les lleis, reconegut a l'article 21 de la Constitució; i, a la no expulsió del territori andorrà d'acord amb les lleis, reconegut a l'article 22 de la Constitució*", i, atès que demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li la resolució impugnada i que es reconegui el dret d'indemnització pels perjudicis materials i morals soferts. Així mateix, es demana amb caràcter d'urgència, que es declari la suspensió dels efectes de la resolució administrativa d'expulsió;

Vista la Constitució, especialment els articles 3.2, 10, 13, 14, 21, 22, 41.2, 98 c) i 102;

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

Vist l'acte del Tribunal Constitucional del 15 de març del 2022 que va admetre a tràmit, amb efectes suspensius, aquesta causa;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 4 d'abril del 2022, pel Govern;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 4 d'abril del 2022, pel Ministeri Fiscal;

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

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Dominique Rousseau;

1. Antecedents processals davant les jurisdiccions ordinàries

1.1. El 10 de febrer del 2021, el ministre de Justícia i Interior va dictar una resolució administrativa d'ordre d'expulsió de la Sra. Zuleima Milagros Cordova Serna per un període de 10 anys, fonamentant-se en la gravetat dels fets que van motivar la seva detenció i posada a disposició judicial, en concret per la comissió d'un delictes contra la salut pública, ja que havent-se trobat 27 grams de cocaïna al seu domicili, l'Administració considerava que representava un risc greu per a la seguretat de l'Estat, de les persones i dels béns i per a l'ordre públic.

1.2. La recurrent va presentar un recurs administratiu contra aquesta decisió, i, el 31 de març del 2021, el Govern va confirmar la decisió impugnada, reduint, no obstant això, la durada de l'expulsió a 5 anys.

1.3. Exhaurida la via administrativa, la representació processal de la Sra. Zuleima Milagros Cordova Serna va presentar una demanda administrativa contra la resolució del Govern, i, el 15 de setembre del 2021, la Secció Administrativa de la Batllia va dictar una sentència que desestimava aquesta demanda i declarava que la resolució del Govern era ajustada a dret i als fins que legitimen l'activitat administrativa.

1.4. La representació processal de la recurrent va interposar un recurs d'apel·lació contra aquesta decisió, i, el 28 de gener del 2022, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència mitjançant la qual desestimava aquest recurs i confirmava la decisió de la Batllia.

1.5. El 18 de febrer del 2022, la representació processal de la Sra. Zuleima Milagros Cordova Serna va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 28 de gener del 2022, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per una presumpta vulneració dels drets fonamentals esmentats en l'encapçalament, reconeguts als articles 10, 13, 14, 21 i 22 de la Constitució, interpretats a la llum de l'article 3.2 de la mateixa norma.

2. Argumentació jurídica

2.1. Argumentació de la recurrent

- Fent referència a l'article 88 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional que preveu la possibilitat de demanar la suspensió dels efectes de la decisió impugnada en el marc d'un recurs d'empara, la recurrent demana la suspensió dels efectes de la decisió administrativa d'expulsió del territori per evitar danys totalment irreparables cas que l'empara fos atorgada.

- La recurrent al·lega que no representa cap risc per a la seguretat de l'Estat, de les persones i dels béns i per a l'ordre públic.

- Recorda que va ser detinguda pel Servei de Policia en el moment en què, a petició de la seva parella sentimental, va anar a buscar la bossa que contenia els 27 grams de cocaïna i que aquesta havia llançat per la finestra que donava al pati interior del domicili quan els agents de policia hi havien acudit a causa d'un avís de fuga d'aigua.

- Addueix igualment que la seva parella havia declarat en diverses ocasions que si bé ella coneixia el contingut de la bossa, no tenia cap vinculació amb el món dels estupefaents, no era consumidora, ni traficant.

- Tot i saber que la bossa contenia droga, ella no tenia l'obligació d'informar sobre aquest fet o de denunciar la seva parella que n'era la propietària, ja que n'estava eximida pel fet de la seva situació de convivència equivalent a la dels cònjuges.

- Al·lega que l'ordre administrativa d'expulsió es fonamenta en una sola dada, és a dir, sobre el fet que a petició de la seva parella sentimental va anar a recuperar la bossa que contenia la droga i que havia estat llançada per la finestra que donava al pati interior de l'immoble.

- Reconeix que va ser detinguda per aquest motiu, però de la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans es desprèn que una detenció no pot justificar per si sola una mesura administrativa d'expulsió.

- No només cal que hi hagi una vinculació entre els fets que estan a l'origen de la detenció judicial i la detenció administrativa d'expulsió, també cal que altres elements diferents de la detenció hagin de ser tinguts en compte i avaluats correctament.

- En efecte, abans d'aquesta causa, ella no tenia cap antecedent penal, els seus examens toxicològics van resultar negatius, va finalitzar els seus estudis a Andorra, ha treballat sense interrupció i viu pacíficament prop de la seva família que va retrobar l'any 2016 en el marc d'un reagrupament familiar.

- Per tant, manifesta que la resolució administrativa d'expulsió és una mesura desproporcionada, que no ha efectuat una apreciació concreta de les circumstàncies de la causa i que no demostra que ella representaria un risc real i greu per a l'ordre públic andorrà.

- Aquesta mesura d'expulsió vulnera igualment el seu dret a la vida privada i familiar en la mesura en què té tota la seva família propera a Andorra i des del 2016 no té cap contacte amb la resta de familiars llunyans residents a Perú, el seu país d'origen.

- Per tots aquests motius, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració dels drets esmentats, que anul·li la resolució impugnada i que es reconegui el seu dret d'indemnització pels perjudicis materials i morals soferts.

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

- La Sala Administrativa considera que la detenció i la posada a disposició judicial de la recurrent per haver recuperat una bossa que contenia 28 embolcalls de cocaïna amb un pes brut de 27 grams son

suficients per considerar que existeix un risc per a les persones, els béns i per a l'ordre públic i, per consegüent, justifiquen la decisió administrativa de la seva expulsió del territori.

- D'altra banda, la Sala Administrativa considera, a més, que la recurrent no disposa d'un arrelament especial a Andorra, ja que la seva permanència al país és només d'uns quatre anys, no té càrregues familiars i disposa d'una autonomia suficient per refer la seva vida fora del Principat.

- Així doncs, conclou que la decisió administrativa d'expulsió no és desproporcionada, en particular quan la seva durada ja ha estat reduïda de 10 a 5 anys.

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal considera, contràriament a l'afirmació de la recurrent, que l'article 22 de la Constitució no garanteix el dret a no ser expulsat del territori andorrà, sinó que preveu que l'expulsió només pugui ser pronunciada en els termes establerts per la llei i en virtut d'una decisió jurisdiccional ferma, la qual cosa es produeix en aquest cas.

- Argumenta que els fets atribuïts a la recurrent són particularment greus, atès que la Batllia d'Instrucció va considerar que hi havia suficients indicis concordants per instar un processament.

- També entén que la Sala Administrativa ha avaluat la proporcionalitat de la decisió d'expulsió respectant els criteris establerts pel Tribunal Europeu dels Drets Humans.

- Per consegüent, el Ministeri Fiscal s'oposa al recurs d'empara formulat per la recurrent.

2.4. Argumentació del Govern

- El Govern recorda els fets que van causar la interpel·lació de la recurrent, així com la decisió de la Batllia d'Instrucció de processar-la per un presumpte delictes de tràfic de drogues.

- Entén que no és ni arbitrari ni irracional que l'Administració hagi considerat que la recurrent representava un risc per a la seguretat de les persones i per a l'ordre públic, motiu pel qual va decidir la seva expulsió.

- Al·lega que aquesta expulsió, la durada de la qual va ser reduïda de 10 a 5 anys, és una decisió presa tenint en compte la gravetat dels fets, el risc per a l'ordre públic, l'estada recent de la recurrent en territori andorrà, i és, doncs, respectuosa del principi de proporcionalitat.

- Per consegüent, demana la desestimació d'aquest recurs d'empara, atès que no hi ha hagut cap vulneració dels drets a la jurisdicció i a obtenir una decisió fonamentada en Dret.

3. Fonaments jurídics del Tribunal Constitucional

3.1. El recurs d'empara no converteix el Tribunal Constitucional en una tercera instància ni en un tribunal suprem.

3.2. Quan un recurrent al·lega la vulneració del dret constitucional a obtenir una decisió fonamentada en Dret (article 10.1 de la Constitució), l'únic objecte del recurs d'empara és el de verificar que les decisions impugnades estiguin motivades i es fonamentin en un raonament jurídic que no sigui il·lògic ni absurd.

3.3. Quan entren en joc drets substancials, el control d'aquest Tribunal en el marc del recurs d'empara consisteix a determinar si els recurrents han estat privats o no d'una protecció efectiva, és a dir, si han estat situats o no en una indefensió material (veg. per ex. el punt 3.3 de l'auto del 22 de desembre del 2017, recaigut en la causa 2017-33-RE, o el punt 3.1 de la sentència del 19 de febrer del 2018, recaiguda en la causa 2017-53-RE).

3.4. En aquesta causa, el Ministeri Fiscal posa en relleu que l'article 41.2 de la Constitució exclou, amb referència al seu article 22, la possibilitat d'interposar un recurs d'empara contra una decisió definitiva d'expulsió, tanmateix, no demana a aquest Tribunal que es declari incompetent per tractar la qüestió.

3.5. La combinació d'aquests dos articles significa, en efecte, que una persona que resideixi a Andorra no té el dret a no ser expulsada del territori, sinó que pot impugnar aquesta decisió d'expulsió administrativa per tal que es controli la seva legalitat.

3.6. Per consegüent, presentat un recurs d'empara sobre aquesta qüestió, correspon al Tribunal Constitucional verificar que la decisió judicial respecte de la mesura d'expulsió no ha vulnerat els drets enunciats a l'article 10 de la Constitució.

3.7. En definitiva, la qüestió constitucional que aquest Tribunal ha de resoldre és la de saber si la sentència de la Sala Administrativa ha vulnerat els drets a la jurisdicció, a obtenir una decisió fonamentada en Dret i a la vida privada i familiar de la recurrent pel fet de validar la resolució administrativa de la seva expulsió del territori per una durada de cinc anys.

3.8. Aquesta resolució administrativa d'expulsió es fonamenta en el fet que la recurrent, a petició de la seva parella sentimental, va anar a buscar una bossa que contenia cocaïna i que havia estat llançada per la finestra que donava al pati interior del domicili, en el moment en què els agents de policia hi havien acudit a causa d'un avís de fuga d'aigua.

3.9. Aquesta circumstància, que va motivar el processament de la recurrent, va ser considerada com a un motiu suficient per a la seva expulsió, ja que la recurrent no disposava d'un arrelament especial a Andorra, on vivia des de només uns quatre anys.

3.10. De la jurisprudència d'aquest Tribunal se'n desprèn que l'apreciació i la qualificació dels fets que donen lloc a una decisió judicial corresponen als òrgans judicials, tret que aquesta apreciació o qualificació dels fets sigui manifestament irraonable, il·lògica o arbitrària.

3.11. Una resolució administrativa d'expulsió és una mesura particularment important atesos els seus efectes sobre la vida personal i professional de la persona expulsada, cosa que, d'acord amb la jurisprudència del Tribunal Europeu dels Drets Humans (veg. la sentència del 9 d'abril del 2019, recaiguda en la causa I. M. c/ Suïssa) justifica que aquesta decisió no hagi d'adoptar-se a partir de consideracions generals, sinó a partir d'una valoració concreta i precisa de cada cas particular tenint en compte, sobretot, la naturalesa i la gravetat de la infracció comesa per la persona objecte de l'expulsió, la durada de la permanència en el país del qual la persona afectada ha de ser expulsada, el lapse de temps escolat des de la comissió de la infracció i el comportament d'aquesta persona

durant aquest període, així com els lligams socials, culturals i familiars amb el país amfitrió i amb el país de destinació.

3.12. En el cas que ens ocupa, de les resolucions examinades és desprèn que la seva motivació està formulada amb termes generals sobre l'únic fet que la recurrent va ser processada, sense que s'exposi de manera precisa el motiu pel qual aquest fet constitueix un risc per a la seguretat de l'Estat i per a l'ordre públic, i sense que s'hagin pres en consideració altres elements de l'assumpte.

3.13. Concretament, no s'ha tingut en compte que la recurrent no té antecedents judicials ni penals, que no es mou dins el món de la droga, que va reunir-se amb la seva família amb motiu d'un reagrupament familiar l'any 2016, cosa que li va permetre acabar els estudis a Andorra i trobar una ocupació laboral ininterrompuda.

3.14. Per consegüent, l'ordre administrativa d'expulsió es fonamenta en una motivació molt insuficient en dret i en una valoració parcial de les circumstàncies de la causa que vulneren de manera manifesta els drets a la jurisdicció i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, així com el dret a la vida privada familiar, reconegut a l'article 13 de la Constitució.

3.15. Així doncs, aquest recurs d'empara ha de ser estimat i la sentència del 28 de gener del 2022, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, ha de ser anul·lada i a aquest efecte, es retrotreu la causa davant aquesta Sala.

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 el recurs d'empara 2022-7-RE interposat per la representació processal de la Sra. Zuleima Milagros Cordova Serna.
2. Declarar que s'han vulnerat els seus drets a la jurisdicció i a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconeguts a l'article 10 de la Constitució, així com el seu dret a la vida privada i familiar, reconegut a l'article 13 de la Constitució.
3. Anul·lar la sentència del 28 de gener del 2022, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
4. Retrotreure les actuacions davant la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.
5. Declarar que la recurrent té dret a ser indemnitzada en la quantitat que assenyali l'òrgan

competent al respecte.

6. 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, al president de la Batllia, al president del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 12 de maig del 2022.

Josep-D. Guàrdia Canela
President

Jean-Yves Caillet
Vicepresident

Joan Manel Abril Campoy
Magistrat

Magistrat
Dominique Rousseau