
[2025-76-RE](#)

Causa 2025-76-RE

(Luna Rios c/ Principat d'Andorra)

Número de registre 481-2025. Recurs d'empara

Sentència del 18 de desembre del 2025

BOPA núm. 157, del 31 de desembre del 2025

En nom del Poble Andorrà;

El Tribunal Constitucional;

Atès l'escrit presentat i registrat al Tribunal Constitucional, l'1 de setembre 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 24 de juliol 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 la resolució impugnada, i que es declari que l'expulsió de la recurrent no pot ser 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'acte del Tribunal Constitucional del 16 d'octubre del 2025 que va admetre a tràmit aquesta causa amb efectes suspensius;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 5 de novembre del 2025, pel Ministeri Fiscal;

Vist l'escrit d'al·legacions presentat i registrat al Tribunal Constitucional, el 5 de novembre del 2025, pel Govern;

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

Escollat l'informe del magistrat ponent, Sr. Jean-Yves Caullet;

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.

1.5. El 14 de juliol del 2025, el Tribunal Constitucional va dictar una sentència que decidia estimar parcialment aquest recurs d'empara (causa 2025-28-RE); declarava que s'havia vulnerat el dret a obtenir una decisió fonamentada en Dret, reconegut a l'article 10 de la Constitució; i anul·lava parcialment la sentència impugnada de la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, per tal que se'n dictés una altra d'acord amb les bases consignades en el seu fonament jurídic 3.6.

1.6. El 24 de juliol del 2025, la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia va dictar una sentència mitjançant la qual decidia novament 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.

1.7. L'1 de setembre del 2025, la representació processal de la Sra. Diana Mayerly Luna Rios va interposar un recurs d'empara contra la sentència del 24 de juliol 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

- La recurrent al·lega que malgrat els clars paràmetres fixats per aquest Tribunal Constitucional per valorar la seva conducta, la Sala Administrativa no els ha tingut en compte i s'ha mantingut en els seus arguments inicials del procediment anterior.
- Retreu a la Sala Administrativa haver mantingut els mateixos arguments existents en la seva sentència anterior, i, per tant, no ha valorat convenientment la proporcionalitat entre el risc que podia suposar la seva conducta i la mesura d'expulsió per una durada de 5 anys.
- Segons el seu parer, tal i com es recull en la decisió constitucional, l'exigència de proporcionalitat és indiscutible a la llum del principi segons el qual totes les limitacions als drets fonamentals s'han d'aplicar restrictivament.
- Addueix que si bé és cert que en la matèria hi ha amplis marges d'apreciació per part dels tribunals ordinaris per aplicar la llei, no s'ha de menystenir o obviar una valoració ponderativa de la mateixa, per tal que la decisió sigui raonable, legítima i proporcional.
- Destaca que la decisió de la primera instància ja va considerar que una expulsió per una durada de 5 anys era desproporcionada respecte del risc que representava per a Andorra, en els termes continguts en l'article 122.3 de la Llei qualificada d'immigració i, per aquest motiu, la va reduir a 2 anys.
- Al·lega que la Sala Administrativa repeteix novament el mateixos arguments que en el procediment anterior, sense afegir cap motivació, fet que confirma clarament que no hi ha cap fonament objectiu que pugui justificar que les seves actuacions suposen un risc tan gran per a la seguretat de l'Estat, de les persones o dels béns o per a l'ordre públic per fonamentar la seva expulsió del país per un període tan elevat com el de 5 anys.
- Insisteix en què és del tot desproporcionat fixar en 5 anys la prohibició que pugui residir i treballar al

país, perquè el seu comportament no sosté aquesta penalitat tan extrema. I és que mai ha tingut una actuació delictiva, ni mai ha falsejat cap document, ni ha estat acusada de la comissió de delictes greus 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, ni la seva expulsió durant 5 anys, es contempla en els termes continguts a l'article 122.3 de la Llei qualificada d'immigració.

- Per acabar, demana al Tribunal Constitucional que atorgui l'empara sol·licitada, que declari la vulneració del dret esmentat, que anul·li les resolucions impugnades i que es declari que la seva expulsió no pot ser superior a 2 anys.

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

- Després de recordar els fets de la causa, així com les disposicions legals aplicables al cas, la Sala Administrativa constata que es va acordar l'expulsió de la recurrent com a mesura de prevenció, mesura que no revesteix cap caràcter sancionador i que té com a finalitat 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 de la recurrent 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 béns 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.

- El Tribunal Constitucional va declarar que la motivació de la sentència d'aquesta Sala del 25 de març del 2025 estava degudament motivada i era *"extensa i clara"*, i va afegir que *"la mesura d'expulsió del territori andorrà s'ha d'entendre totalment ajustada a dret"*, però, tot i que reconeix que la referida sentència conté una argumentació sòlida (sic) quan diu 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 altra ordre d'expulsió per dos anys"*, l'alt Tribunal considera que *"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 l'ordre públic, de la persona subjecte passiu de la mesura"*, i, finalment, el Tribunal Constitucional conclou que en aquest punt concret -el de la durada de la mesura-, la sentència no està degudament motivada, i considera que aquesta Sala Administrativa ha de dictar una nova resolució en què, mantenint la mesura d'expulsió i sense que en cap cas pugui excedir de 5 anys, fixi la durada de l'expulsió atenent només a les consideracions anteriors.

- En compliment d'aquest mandat, cal dir que es considera que la durada de 5 anys és proporcional tenint en compte que:

- un risc és un concepte que es refereix sempre a situacions futures, de les quals no pot haver certesa perquè no han succeït. Es tracta, a la fi, de valorar la possibilitat que passi alguna cosa.
- la part agent ha demostrat un nul respecte per les normes del país de forma reiterada i constant, incrementant cada vegada el grau de vulneració de la normativa -fins a haver-se d'incoar un procediment penal-, cosa que permet entendre que s'està davant d'una situació de risc per a l'ordre públic.

-
- va contraure matrimoni -de conveniència- el mateix dia que va presentar la sol·licitud per fer-ho, la qual cosa és un indicatiu que ha pogut tenir contactes amb treballadors públics per aconseguir la finalitat pretesa, cosa que també determina clarament l'existència d'un risc per a l'ordre públic.
 - en el moment que va contraure matrimoni, ja s'havia acordat la seva expulsió del Principat, ordre que va incomplir, i, a més, el matrimoni es va celebrar amb l'únic objectiu d'aconseguir la seva regularització.
 - el fet que la sentència d'aquest Tribunal del 22 de setembre del 2022 entengués que el matrimoni era de conveniència és especialment rellevant a l'hora de valorar la proporcionalitat de la mesura (5 anys d'expulsió) per la seva incidència en l'ordre públic.

Les circumstàncies anteriors, valorades conjuntament, justifiquen la proporcionalitat de la mesura d'expulsió per un període de 5 anys.

- Per aquests motius, la Sala Administrativa reitera la seva decisió de desestimar el recurs d'apel·lació de la recurrent.

2.3. Argumentació del Ministeri Fiscal

- El Ministeri Fiscal manifesta que en la decisió anterior del 25 de març del 2025, la Sala Administrativa havia efectuat una anàlisi dels fets i de les normes aplicables que es manté pertinent per elaborar la seva segona decisió, ja que és evident que els fets establerts no han variat i que les normes aplicables tampoc. Conclou, per tant, que la similitud de les dues decisions des d'aquest punt de vista és lògic i no infringeix la decisió constitucional.

- Pel que fa a la valoració del risc per a la seguretat i per a l'ordre públic i de la proporcionalitat, posa en relleu que en la seva nova decisió la Sala Administrativa fa una anàlisi detallada d'aquest risc a la vista del comportament anterior de la recurrent, la qual no va respectar les lleis del Principat fins al punt d'haver-se hagut d'incoar un procediment penal, que va contraure un matrimoni de conveniència, reconegut mitjançant una sentència judicial, amb l'únic objectiu d'aconseguir la seva regularització.

- Considera que aquesta anàlisi és una motivació que dona resposta a la decisió constitucional i que, per consegüent, els arguments de la recurrent d'acord amb els quals la Sala Administrativa no hauria pres en consideració la decisió dictada per aquest Tribunal no són procedents i s'ha de desestimar, doncs, aquest recurs d'empara.

2.4. Argumentació del Govern

- El Govern fa un resum dels antecedents de fet de la causa 2025-28-RE i ara, respecte d'aquest segon recurs d'empara contra la sentència del 24 de juliol del 2025, dictada per la Sala Administrativa que desestima de nou el recurs d'apel·lació presentat per la recurrent, discrepa dels seus arguments, sobretot quan s'insisteix en la manca de proporcionalitat de la sentència impugnada, i, es recorda que l'expulsió es fonamenta en l'incompliment reiterat d'una mesura d'expulsió anterior per una durada de 2 anys, motiu pel qual la recurrent va ser detinguda i posada a disposició judicial per la comissió d'un delictes contra la funció pública (delictes menor continuat de desobediència greu a l'autoritat) i va ser ingressada al Centre Penitenciari.

- En aquest aspecte la recurrent encara consta com a processada, i 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.

- Considera que la recurrent va vulnerar repetidament els actes dictats per l'autoritat administrativa quan va desobeir una ordre d'expulsió ferma, motiu pel qual va ser processada per la comissió d'un delictes menor de desobediència greu a l'autoritat administrativa, i 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.

- També 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 efectui una nova revisió de l'assumpte, ja que 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 Tribunal Constitucional no és ni una tercera instància, ni un tribunal suprem, ni un tribunal de cassació.

3.2. Convé recordar que la interpretació dels fets i de les normes aplicables corresponen a les jurisdiccions ordinàries, llevat que això condueixi a una resolució il·lògica, arbitrària, no raonable o que infringeixi els drets reconeguts a l'article 10 de la Constitució.

3.3. En aquesta causa, l'anàlisi dels fets i de les normes aplicables efectuada per la Sala Administrativa no va ser qüestionada pel Tribunal Constitucional en la sentència del 14 de juliol del 2025. Per consegüent, la circumstància que la Sala Administrativa reprengui aquesta mateixa anàlisi no pot ser considerada com a una infracció en l'aplicació del contingut de la decisió constitucional esmentada.

3.4. Per contra, en la decisió objecte d'aquest recurs d'empara, la Sala Administrativa precisa l'examen que fa del risc que representa la recurrent per a la seguretat i per a l'ordre públic del Principat, el qual es fonamenta en el seu comportament passat que demostra la seva voluntat de no respectar les normes del Principat. De manera concreta, la Sala Administrativa cita el matrimoni de conveniència que la recurrent va celebrar, reconegut com a tal judicialment, el qual demostraria la seva voluntat determinada de no sotmetre's a les decisions administratives que l'afectaven.

3.5. Ara bé, la Sala Administrativa considera que si bé el risc en qüestió és per naturalesa una noció prospectiva, la seva valoració sobre la base d'un comportament efectivament constatat permet valorar-ne la intensitat i justifica una durada d'expulsió, la naturalesa de la qual eviti la seva materialització, i la proporcionalitat de la qual esdevé demostrada.

3.6. Aquest argumentari nou dona resposta als fonaments de dret continguts en la sentència del 14 de juliol del 2025, dictada per aquest Tribunal i que van dur a l'atorgament de l'empara.

3.7. Per consegüent, l'argument de la recurrent segons el qual la sentència del 24 de juliol del 2025, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia, no ha respectat la decisió constitucional precedent no és procedent.

3.8. La sentència de la Sala Administrativa objecte de recurs està clarament motivada i no pot ser qualificada d'absurda, d'il·lògica o d'arbitrària, respecta el contingut de la fonamentació constitucional i no vulnera, doncs, cap dels drets continguts a l'article 10 de la Constitució.

3.9. Així doncs, aquest recurs d'empara ha de ser íntegrament desestimat i la desestimació del recurs d'empara comporta la condemna de la recurrent al pagament de les costes processals d'aquesta alçada (arg. article 92.4 de la Llei qualificada del Tribunal Constitucional).

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. Desestimar el recurs d'empara presentat per la representació processal de la Sra. Diana Mayerly Luna Rios contra la sentència del 24 de juliol del 2025, dictada per la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia.

2. Imposar a la part recurrent les costes processals derivades de la desestimació del recurs d'empara.

3. 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 Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justícia i al Ministeri Fiscal, ho pronunciem, manem i signem a Andorra la Vella, el 18 de desembre del 2025.

Joan Manel Abril Campoy

President

Pere Pastor Vilanova

Vicepresident

Jean-Yves Caullet

Magistrat