

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL  
SALA CIVIL – FAMILIA**

**Magistrado Ponente  
MARCOS ROMÁN GUÍO  
FONSECA**

Asunto: Tutela segunda Instancia  
Accionante: Refinería de Cartagena S.A.S. – Reficar  
Accionado: DIAN  
Rad. Único: 13001311000220250058601

**Cartagena de Indias D. T. Y C.; once (11) de diciembre de  
dos mil veinticinco (2025).**

**Aprobado en Acta No. 388**

Se resuelve la impugnación del fallo de 19 de noviembre de 2025, proferida por el JUZGADO SEGUNDO DE FAMILIA DE CARTAGENA, dentro de la acción de tutela de la referencia.

**I. ANTECEDENTES**

1. El promotor de amparo solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la libertad de empresa y a la personalidad jurídica, presuntamente vulnerados por la entidad accionada.

En síntesis, expone que:

a. La DIAN adelanta un proceso de fiscalización por concepto del impuesto sobre las ventas (IVA), derivado de la importación de combustibles desde zona franca al territorio aduanero nacional.

b. A pesar que la ley exige que el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA fije previamente la base gravable especial del IVA para la gasolina y el ACPM, dicha determinación no se ha producido, razón por la cual el tributo no se habría causado aún.

c. La DIAN mediante un cambio de doctrina efectuado en diciembre de 2024, aplicó una base gravable general y una tarifa del 19%, expidiendo varios requerimientos especiales aduaneros y

Asunto: Tutela segunda Instancia  
Accionante: Refinería de Cartagena S.A.S. – Reficar  
Accionado: DIAN  
Rad. Único: 13001311000220250058601

posteriores liquidaciones oficiales por valores superiores al billón de pesos.

d. A partir de esas actuaciones, la DIAN profirió la Resolución 12812 de 2025, mediante la cual resolvió desfavorablemente los recursos interpuestos y anunció el inicio de cobros coactivos y embargos, medidas que conducirían al cese inmediato de las operaciones de la Refinería, con grave afectación al empleo de más de 4.600 trabajadores y al abastecimiento de combustibles en la región Caribe y a nivel nacional.

2. Una vez notificada esta acción, se recibieron los siguientes informes:

2.1. *MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA*, informó que conforme al marco legal vigente, dicha entidad es competente para fijar precios de productos refinados para efectos del IVA, con excepción de la gasolina y el ACPM, los cuales se encuentran excluidos del tributo. Precisó que no existe relación directa entre sus actuaciones y los hechos narrados en la demanda, ni se evidencia omisión alguna que le sea atribuible.

2.2. *DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES – DIAN*, solicitó declarar la improcedencia del amparo constitucional, por incumplimiento de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, al existir medios judiciales idóneos para controvertir los actos administrativos cuestionados.

Indicó que no existe actuación inminente de embargo, toda vez que no se ha iniciado proceso de cobro coactivo en contra de la accionante. Asimismo, no se encuentra probada una afectación real a los derechos de los trabajadores, tratándose de meras apreciaciones subjetivas.

Finalmente, afirmó, que la discusión planteada es de

Asunto: Tutela segunda Instancia  
Accionante: Refinería de Cartagena S.A.S. – Reficar  
Accionado: DIAN  
Rad. Único: 13001311000220250058601

naturaleza legal y no constitucional, defendiendo que la importación de gasolina se encuentra gravada con IVA a la tarifa general del 19%.

## **II. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA**

Concedió el amparo como mecanismo transitorio, al considerar acreditado un perjuicio irremediable ante la inminente ejecución de medidas de cobro coactivo derivadas de la Resolución 12812 de 2025 expedida por la DIAN.

El despacho estimó que, aunque existen medios ordinarios de defensa, estos no resultan eficaces para evitar el daño inmediato, por lo que ordenó a la DIAN abstenerse de ejecutar embargos o actuaciones de cobro, hasta que la jurisdicción contencioso-administrativa decida de fondo sobre la legalidad de los actos.

## **III. LA IMPUGNACIÓN**

La DIAN impugnó la decisión, argumentando que el fallo incurrió en defecto fáctico, al dar por acreditado un perjuicio irremediable sin soporte probatorio suficiente, pese a que no existe proceso de cobro coactivo iniciado contra la accionante.

Además, el juez de primera instancia omitió valorar las pruebas aportadas por la entidad, desconociendo la idoneidad de los mecanismos contencioso-administrativos, y excedió su competencia, al limitar las facultades legales de la DIAN para el cobro de obligaciones tributarias.

## **IV. CONSIDERACIONES**

1. El Decreto 2591 de 1991 desarrollando el contenido del artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, ha establecido que la acción de tutela es un mecanismo preferente, sumario y residual, para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando hayan sido amenazados o

vulnerados por la acción o la omisión concreta de las autoridades o de los particulares.

Y precisamente, uno de esos derechos fundamentales, es el debido proceso, previsto en el artículo 29 de la Constitución Nacional, el cual constituye un postulado básico del Estado Social de Derecho, traducido en la facultad del ciudadano de exigir tanto en la actuación judicial como administrativa, el respeto de las normas y actos propios de la actuación judicial en cada caso concreto.

2. En el caso bajo examen, la sociedad accionante pretende que se suspendan los efectos de las decisiones tomadas por la DIAN, mediante las cuales se le ordenó pagar el impuesto sobre las ventas por la importación de combustibles, así como la Resolución 12812 de 2025, que confirmó esa obligación al negar los recursos presentados.

Sustenta su solicitud bajo el argumento de que la eventual ejecución de medidas de cobro coactivo y embargo generaría un impacto grave e inmediato sobre su operación, su flujo de caja y la estabilidad laboral de sus trabajadores.

3. Al respecto, la jurisprudencia constitucional de manera reiterada ha sostenido que, cuando la presunta vulneración proviene de un acto administrativo, la regla general es la improcedencia del amparo, por cuanto el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos específicos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para el control de legalidad de dichas decisiones. En ese sentido, ha precisado que:

*“En principio la acción de tutela no es el mecanismo correcto para controvertir un acto administrativo ya que estos, por su propia naturaleza, se encuentran amparados por la presunción de legalidad, la cual supone que la administración, al momento de tomar decisiones o de manifestarse a través de actuaciones propias de sus funciones, acata las prerrogativas constitucionales y legales que regulan la situación concreta. Asimismo, porque*

*el debate en torno al cumplimiento y aplicación de las normas que regulan la toma de decisiones de la administración le corresponde de manera principal a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y a las normas estipuladas en el CPACA y no al juez de tutela".<sup>1</sup>*

En esta oportunidad, las actuaciones cuestionadas por la accionante corresponden a actos administrativos de determinación tributaria, cuya legalidad puede ser controvertida mediante el medio de control de nulidad simple, previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, escenario natural para debatir presuntos vicios como la falta de competencia, la violación al debido proceso, el desconocimiento del principio de legalidad, la falsa motivación o la desviación de poder.

Adicionalmente, dicho medio de control permite solicitar medidas cautelares de suspensión provisional, incluso de carácter urgente, conforme a lo dispuesto en los artículos 229, 231 y 234 del CPACA, herramienta procesal suficiente para conjurar de manera oportuna cualquier afectación que se estime inminente, sin necesidad de desplazar al juez natural mediante la acción de tutela.

En consecuencia, la simple inconformidad con el contenido de los actos administrativos, o el temor frente a una eventual actuación de cobro, no habilita por sí misma la procedencia del amparo constitucional.

Si bien la accionante invoca la posible afectación de su operación y de su estabilidad financiera como consecuencia de las actuaciones de la DIAN, lo cierto es que no se acreditan en el expediente elementos objetivos, actuales e inminentes que permitan concluir la configuración de un perjuicio irremediable en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional, pues la

---

<sup>1</sup> Sentencia T-094 de 2024.

Asunto: Tutela segunda Instancia  
Accionante: Refinería de Cartagena S.A.S. – Reficar  
Accionado: DIAN  
Rad. Único: 13001311000220250058601

sola expectativa de la eventual ejecución de medidas de cobro, sin una actuación concreta, inmediata e irreversible, no satisface los criterios de gravedad, urgencia, inminencia e impostergabilidad que justificarían el desplazamiento excepcional del juez contencioso por el constitucional.

Aunado a ello, obsérvese que la accionada ha informado que el proceso de cobro coactivo no ha iniciado, de allí que las eventuales medidas no se tengan como una amenaza cierta de los derechos de la parte actora.

4. De otra parte, en cuanto a la pretensión mediante la cual REFICAR solicita que se tutele transitoriamente el derecho al trabajo de más de 4.600 trabajadores directos e indirectos, advierte la Sala que dicha solicitud no es procedente, por cuanto la sociedad accionante carece de legitimación por activa para promover la protección de derechos fundamentales cuya titularidad corresponde de manera directa y exclusiva a terceros.

En efecto, conforme al artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe ser promovida por el titular del derecho presuntamente vulnerado, su representante legal, apoderado o, de manera excepcional, por agente oficioso, circunstancia esta última que no fue acreditada. En consecuencia, la protección del derecho de los trabajadores no puede ser reclamada por la empresa en su nombre.

Bajo este panorama, al existir medios de control idóneos como la nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho, con posibilidad de solicitar medidas cautelares, y al no acreditarse un perjuicio irremediable ni la legitimación por activa respecto de algunas de las pretensiones formuladas, la acción de tutela resulta improcedente, razón por la cual se impone revocar el amparo

Asunto: Tutela segunda Instancia  
Accionante: Refinería de Cartagena S.A.S. – Reficar  
Accionado: DIAN  
Rad. Único: 13001311000220250058601

concedido en primera instancia.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil – Familia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## VI. RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de 19 de noviembre de 2025 proferida por el JUZGADO SEGUNDO DE FAMILIA DE CARTAGENA, dentro de la acción de tutela de la referencia.

**SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. – REFICAR contra la DIAN, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes por el medio que la secretaría considere más expedito y eficaz.

**CUARTO: ENVIAR** la actuación a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, con observancia del término previsto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE<sup>2</sup>**

---

<sup>2</sup> La presente sentencia, contiene la firma electrónica colegiada de los Magistrados que integran la Sala de Decisión.

Firmado Por:

**Marcos Roman Guió Fonseca**  
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional  
Sala 003 Civil Familia  
Tribunal Superior De Cartagena - Bolívar

**Oswaldo Henry Zárate Cortés**  
Magistrado  
Sala Civil Familia  
Tribunal Superior De Bolívar

**Diana Patricia Martínez Cudris**  
Magistrada  
Sala 001 Civil Familia  
Tribunal Superior De Cartagena - Bolívar

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **96615e84e172e586879c21120b78423215d84ad68bdec698095295a4dfcf43f9**

Documento generado en 11/12/2025 01:26:18 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>