



**Retos y oportunidades de la legalización urbanística de asentamientos rurales.  
Caso Rionegro, Antioquia.**

**Katheryn Gutiérrez Torres**

Arquitecta, Magíster (MSc) en Estudios Urbano-Regionales

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor

Mauricio Alberto Muñoz Zapata, Magíster (MSc) en Estudios Urbano-Regionales

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Especialización en Derecho Urbanístico  
Medellín, Antioquia, Colombia

2024

---

Cita

(Gutiérrez Torres, 2024)

---

**Referencia**

Gutiérrez Torres, K. (2024). *Retos y oportunidades de la legalización urbanística de asentamientos rurales. Caso Rionegro, Antioquia*. [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

**Estilo APA 7 (2020)**



Especialización en Derecho Urbanístico, Cohorte VII.



Seleccione biblioteca, CRAI o centro de documentación UdeA (A-Z)

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

## Resumen

El propósito de este artículo es analizar el proceso de legalización urbanística de los asentamientos humanos rurales en Colombia, con un enfoque específico en el municipio de Rionegro, Antioquia, identificando retos y oportunidades. Para ello, se realiza una revisión conceptual y de la jurisprudencia en torno al tema, se examinan las categorías normativas utilizadas desde el ordenamiento territorial rural y se evalúa la aplicación de la legalización urbanística a través de los Planes de Intervención Integral de Asentamientos Rurales -PIIAR- en Rionegro, esto con el apoyo en diferentes fuentes bibliográficas jurídicas y documentales. Se concluye que la legalización urbanística es la oportunidad para regularizar algunos asentamientos humanos rurales, en la medida en que se constituya en un marco normativo que reconozca y responda a las dinámicas actuales y proyectadas del suelo rural.

*Palabras clave:* (i) Asentamientos humanos rurales; (ii) Centros poblados rurales; (iii) Condominios campesinos; (iv) Densidades habitacionales rurales; (v) Legalización urbanística.

### **Abstract**

The purpose of this article is to analyze the process of urban legalization of rural settlements in Colombia, with a specific focus on the municipality of Rionegro, Antioquia, identifying challenges and opportunities. To this end, a conceptual and jurisprudential review of the topic is made, the normative categories used in rural land use planning are examined, and the application of urban legalization through the Integral Intervention Plans for Rural Settlements -IIPRS- in Rionegro is evaluated, with the support of different legal and documentary bibliographic sources. In conclusion, urban legalization is an opportunity to regularize some rural settlements, because that it constitutes a regulatory framework that recognizes and responds to the current and projected dynamics of rural land.

*Keywords:* (i) Rural human settlements; (ii) Rural population centers; (iii) Rural condominiums; (iv) Rural housing densities; (v) Urban legalization.

## Introducción

El Decreto nacional 1232 de 2020 en su artículo 1º, define los asentamientos humanos rurales como: “Un núcleo de población conformada por vivienda ubicado en suelo rural, localizado en un área delimitada que comparte infraestructura y dinámicas sociales y económicas” (Presidencia de la República de Colombia, 2020). En los municipios de Colombia, el desarrollo de este tipo de asentamientos se ha incrementado exponencialmente en las últimas décadas; especialmente, en los denominados bordes urbano-rurales, lo que ha generado numerosas problemáticas difíciles de gestionar para las administraciones municipales.

Desde el Decreto único reglamentario del sector vivienda, ciudad y territorio 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.5.1., se ha reglamentado el proceso de legalización urbanística en suelo urbano, mediante el cual las administraciones municipales pueden reconocer la existencia de asentamientos humanos con condiciones de precariedad y de origen informal, conformados por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan.

El municipio de Rionegro, Antioquia, en su Plan de Ordenamiento Territorial - POT- vigente, Acuerdos 056 de 2011 y 002 de 2018; ha identificado algunos asentamientos humanos rurales dentro de su jurisdicción, los cuales no están clasificados como centros poblados rurales conforme lo dispone el artículo 5º del Decreto nacional 3600 de 2007. Estos asentamientos, en la mayoría de los casos presentan problemas de saneamiento básico y de titulación de la propiedad, además de condiciones físico-espaciales particulares. Por esta razón, la administración municipal estableció los instrumentos de planificación denominados Planes de Intervención Integral de Asentamientos Rurales - PIIAR-, a través de los cuales busca implementar procesos de legalización urbanística en suelo rural.

Estos planes fueron concebidos como intervenciones integrales, por lo cual es importante tener en cuenta que la legalización urbanística es sólo el primer paso, ya que de ésta derivan actuaciones de tipo jurídico y físico-espacial. Las dificultades en su implementación empiezan a surgir a causa de las insuficiencias de naturaleza jurídica para reconocer y regularizar las

actuaciones urbanísticas en suelo rural. Por tanto, se profundiza la necesidad de una planificación con enfoque rural, que sea capaz de comprender la amplia gama de nuevas ruralidades que existen en estos territorios; así mismo, darles una normatividad acorde que permita el desarrollo futuro de este tipo de asentamientos.

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización urbanística hace las veces de licencia de urbanización, o en estos casos, de parcelación. Por ello, es importante definir la estructura de lo público y lo privado, y establecer claramente las normas con base en las cuales se tramitarán las licencias de construcción de los futuros desarrollos en los predios incluidos en la legalización o el reconocimiento de las edificaciones existentes. Con respecto a lo físico espacial, es fundamental proyectar el espacio público y los equipamientos para atender las necesidades de la población, así como definir el sistema de movilidad para mejorar la accesibilidad y conectividad del asentamiento legalizado. También se deben abordar los conflictos por ocupación de zonas de protección ambiental y rondas hídricas, la mitigación del riesgo asociado a la amenaza de inundación y movimiento en masa, y el sistema de servicios públicos domiciliarios para dotar estos asentamientos.

Para analizar el proceso de legalización urbanística de los asentamientos humanos rurales en Colombia, con un enfoque específico en el municipio de Rionegro, Antioquia; en primer lugar, se realizará una revisión bibliográfica y de jurisprudencia sobre la legalización urbanística de asentamientos en Colombia. En segundo lugar, se examinarán las categorías normativas que se han utilizado en el ordenamiento territorial rural en Colombia para la legalización urbanística de asentamientos humanos rurales.

En tercer lugar, se evaluará la aplicación de la legalización urbanística de asentamientos humanos rurales en el municipio de Rionegro, a través de los Planes de Intervención Integral de Asentamientos Rurales -PIIAR- definidos en el Acuerdo 056 de 2011 y el Acuerdo 002 de 2018 que conforman el POT vigente de Rionegro. Esto por medio de una revisión de los documentos técnicos de soporte y los actos administrativos relacionados con los PIIAR adoptados en el municipio, como son: Santa Teresa, La Esperanza, Vega Flor y La Puerta. Los resultados de esta

revisión contribuirán a la identificación de retos y oportunidades en torno a la legalización urbanística de asentamientos humanos rurales.

### **1. La legalización urbanística de asentamientos humanos rurales: concepto y jurisprudencia.**

El contexto de la globalización ha motivado la noción de una “nueva ruralidad”, que redefine las características del espacio rural en la actualidad, y también los impactos de la modificación de los esquemas tradicionales relacionados a lo rural (Martínez, 2010). Por ello y como punto de partida, la diferencia entre lo urbano y lo rural es más una distinción normativa que una realidad taxativa, ya que las dinámicas territoriales promueven replantearse esta antigua dicotomía urbano-rural y se aborde más bien como una continuidad espacial con múltiples gradientes de urbanización.

Esto implica considerar un modelo de ocupación territorial que no aplique exclusivamente a un tipo de ciudad compacta o dispersa (Betancur, 2016), sino un modelo en donde se le otorgue importancia a ese espacio intermedio entre lo urbano y lo rural, el cual también debe ser planificado de manera cuidadosa y coherente con su entorno. Esta necesidad se vuelve aún más urgente en un mercado inmobiliario caracterizado por los altos precios del suelo, que ejercen presión para aumentar la densidad. Esto resulta en una urbanización más intensiva en áreas de terreno reducidas en el suelo rural cerca, usualmente, a conglomeraciones metropolitanas en los que la economía rural tradicional se ha debilitado drásticamente, precisamente porque es más lucrativo sacarle provecho a la renta del suelo a través del fraccionamiento de las fincas para la venta de lotes o el alquiler de la tierra para uso residencial que pretender vivir de las actividades agropecuarias tradicionales.

Por esta razón, al menos en el medio académico, emergen otras formas de categorizar la ruralidad, en un esfuerzo por tratar de comprenderla y clasificarla. La ruralidad metropolitana, como ámbito de ruralidad, surge como respuesta a la dinámica y presión inmobiliaria de las ciudades o centros urbanos, de acuerdo con Agudelo: "La ruralidad metropolitana se refiere a

espacios urbanizados (transformados por los procesos de urbanización), pero que conservan en sus paisajes característicos, importantes elementos rurales y agrarios." (2012, p. 560). Esto se puede observar en municipios como Rionegro, que se encuentra en el área de influencia metropolitana del Valle de Aburrá.

Esta presión inmobiliaria en la que se ven inmersos los bordes urbano-rurales conlleva a una "urbanización" de lo rural, que se urbaniza porque además se van cumpliendo una serie de requisitos básicos, entre los que se destacan la accesibilidad y la prestación de servicios públicos que se instalan como el resultado de la planificación o por el desarrollo de dinámicas de expansión de la urbanización ajenas a la formalidad. Esta es una problemática en ascenso, pues son asentamientos con altas densidades habitacionales que se van configurando generalmente sin estructura pública ni servicios básicos.

Dicha problemática se acrecienta para el ordenamiento territorial, ya que el suelo rural en sus diferentes categorías está sujeto a una normatividad que desconoce o rechaza las dinámicas de urbanización a las que se ve sujeto el suelo rural en áreas de influencia de entornos metropolitanos, por lo que no existe articulación entre la norma y los cambios que se observan en el territorio. Esto se debe en parte a que las Corporaciones Autónomas Regionales -CAR-, de acuerdo con las competencias definidas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, son las encargadas de establecer las normas generales y las densidades máximas a las que se sujetará el suelo rural, de manera que se protejan el medio ambiente y los recursos naturales.

Esta planificación a escala regional que realizan las CAR no necesariamente obedece a las realidades y dinámicas iniciadas y existentes para cada municipio. Por el contrario, esta situación genera bastante tensión entre la planificación municipal que tiene la obligación de ordenar y reglamentar procesos de urbanización ya iniciados y en ocasiones bastante avanzados, y las CAR que buscan proteger los recursos naturales e impedir la urbanización del suelo rural. No obstante, es fundamental buscar alternativas para regularizar y legalizar los asentamientos humanos rurales.



Por su parte, la Ley 9ª de 1989 en su artículo 48 contempló la legalización de las urbanizaciones como un acto en cabeza de los Concejos Municipales, delegable en los correspondientes alcaldes municipales o distritales, con el fin de incorporar dichos asentamientos constituidos generalmente por viviendas de interés social al perímetro urbano y de regularizar su situación urbanística. De acuerdo con lo expuesto, le corresponde a la administración municipal determinar la procedencia para legalizar urbanísticamente los asentamientos humanos constituidos sin el cumplimiento de las normas urbanísticas; según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, los requisitos fijados en el Decreto nacional 564 de 2006 y el Decreto nacional 1077 de 2015 modificados por el Decreto nacional 149 de 2020.

Es ahí donde se evidencia un conflicto entre las competencias de las CAR y los Concejos Municipales, ya que los Concejos quedan sin herramientas para reconocer y legalizar urbanísticamente los asentamientos rurales que superen las densidades establecidas por las CAR para el suelo rural. Aunado a esto y con base en la normatividad específica, se entiende que el proceso de legalización urbanística está dispuesto para aplicarse en suelo urbano, no en suelo rural.

Se tiene entonces que el artículo 2.2.6.5.1 y siguientes del Decreto nacional 1077 de 2015, establecen que la legalización urbanística es un proceso de competencia municipal o distrital, mediante el cual se reconoce la existencia de un asentamiento humano y lo incorpora al perímetro urbano [y por ende sanitario], si a ello hubiere lugar, cuando este cumpla las siguientes condiciones: i) estar en situación de precariedad, ii) tener un origen informal, (iii) estar conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, (iv) que se hayan constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo ésta no se ejecutó y vi) estar sujeto a disponibilidad técnica de servicios o a la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión.

Adicionalmente, la norma citada también es explícita al señalar que además de estas condiciones generales, el proceso de legalización está sometido a las condiciones que establezca cada entidad territorial. Y añade que la legalización urbanística no contempla el reconocimiento de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores, ni la titulación de los predios

ocupados por el asentamiento humano. Cabe destacar que es claro en la norma que la legalización urbanística no procederá en asentamientos que se encuentren ubicados en suelo de protección en los términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito, o de los instrumentos que lo complementen y desarrollen.

En cuanto al procedimiento de la legalización urbanística que se encuentra reglamentado en el Decreto nacional 1077 de 2015, en su artículo 2.2.6.5.1.1. y siguientes; el proceso de legalización se podrá iniciar de oficio por la autoridad municipal o distrital facultada para el efecto o por solicitud de la parte interesada, que puede ser el urbanizador, el enajenante, la comunidad interesada o los propietarios de los terrenos. La solicitud de inicio del proceso debe ir acompañada con los documentos que den cuenta de la ubicación y titularidad de los predios; así como un plano de levantamiento del loteo actual, y un acta de conocimiento y aceptación de este, firmada al menos por el cincuenta y uno por ciento (51%) de los propietarios, poseedores u ocupantes de los predios o inmuebles incluidos en la legalización.

Posteriormente, la Oficina de Planeación municipal o distrital, o quien haga sus veces en el municipio o distrito, evaluará la documentación aportada por los interesados y hará una visita ocular al asentamiento humano; con el objetivo de constatar la existencia del asentamiento y de los espacios públicos y privados, vías públicas, obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y equipamientos presentados en el plano de loteo aportado con la solicitud de legalización urbanística; y además el grado de consolidación del asentamiento humano. Esto constará en un acta que consigna los resultados de dicha visita.

Luego, la entidad municipal o distrital definirá las condiciones urbanísticas a las que se sujetará el asentamiento objeto de legalización y elaborará un estudio urbanístico que contendrá lo siguiente: (i) La delimitación del área objeto del trámite de legalización, (ii) certificado o concepto de disponibilidad para la prestación de servicios públicos domiciliarios emitido por la respectiva empresa prestadora o acceso a un esquema diferencial en áreas de difícil gestión, (iii) las zonas de reserva para el desarrollo de los sistemas generales de infraestructura vial y servicios públicos domiciliarios, entre otros, que inciden en el área, (iv) las determinantes de la zona en relación con

lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio o distrito, y finalmente (v) el plano definitivo de loteo en el que se identifiquen los espacios públicos a entregar, vías públicas, obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y equipamientos y la regularización urbanística, así como las obligaciones y compromisos de las partes.

Este estudio urbanístico será publicado por la Oficina de Planeación municipal o distrital o la entidad que haga sus veces, con el fin de someterlo a consideración de la comunidad y del propietario del terreno o urbanizador, cuando se haga parte dentro del proceso. Esto mediante la notificación por aviso y además la realización de talleres informativos y de socialización sobre el proceso de legalización y los resultados del estudio urbanístico final, como mecanismo complementario de publicidad.

En la normatividad, el proceso de legalización concluye con la expedición de la resolución por parte de la autoridad competente, en la cual se determina si se legaliza o no el asentamiento humano; y contendrá como mínimo la aprobación de los planos de loteo correspondientes, la reglamentación urbanística, las acciones de mejoramiento barrial, la identificación de áreas potenciales para la reubicación de viviendas y la información sobre el trámite posterior para el reconocimiento de la existencia de edificaciones, así como el estudio urbanístico final que hará parte integral de la resolución. Igualmente, en la resolución de legalización se contemplarán de manera expresa las obligaciones de la parte interesada o el responsable del trámite.

En este orden de ideas, el proceso de legalización urbanística no culmina con la resolución que oficialmente legaliza el asentamiento, sino que, ya que está planteada como una intervención integral, deja establecidas actuaciones jurídicas y de carácter físico-espacial que los responsables deberán ejecutar para la efectiva implementación de este. Cabe anotar que, como se puede observar en la reglamentación del trámite, el proceso está diseñado para asentamientos urbanos, objeto de programas de mejoramiento integral de barrios; más no para asentamientos humanos rurales, puesto que no incorpora importantes condicionantes normativos del suelo rural, como se puntualizará en el desarrollo del presente artículo.

## 2. Las categorías normativas del suelo rural

La Ley 388 de 1997 que estableció los lineamientos generales del ordenamiento territorial en Colombia, con un carácter marcadamente tendiente a lo urbano, en su artículo 30 referido a las clases de suelo, señala que los municipios en sus planes de ordenamiento territorial clasificarían su territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, y que al interior de estas clases podrán establecerse otras categorías: suburbano y de protección, según los criterios señalados en la misma norma (Ortiz, 2019, p. 50). Posteriormente, el Decreto nacional 097 de 2006 que reglamentó la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural, define en su artículo 1° los núcleos de población como:

*Núcleo de población:* Asentamiento humano agrupado en un conjunto de construcciones independientes, caracterizadas por su proximidad y por compartir circulaciones e infraestructura de servicios comunes. Se consideran como núcleos de población en suelo rural, entre otros, los centros poblados rurales y las parcelaciones destinadas a vivienda campestre. (Presidencia de la República, 2006).

Además, este decreto evidenció la necesidad de identificar y delimitar dichos núcleos de población, con el objetivo de orientar una adecuada ocupación del suelo rural. En consecuencia, la Ley 388 de 1997 fue luego complementada con directrices normativas para el ordenamiento territorial rural, mediante el Decreto nacional 3600 de 2007.

Con la promulgación del Decreto nacional 3600 de 2007, se establecen disposiciones relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo, con los objetivos de: orientar los procesos de desarrollo de los suelos rurales considerando la vocación agropecuaria y forestal de esta clase de suelo, e incidir sobre la urbanización indiscriminada; evitando que se convirtiera en el gran depositario de procesos de expansión de usos residenciales, industriales, comerciales, no controlados ni planificados en el suelo rural. Así mismo, este decreto reconoció una mayor diversidad en el suelo rural, al establecer las categorías de protección en suelo rural y las categorías

de desarrollo restringido en suelo rural; y también introdujo la planificación intermedia en suelo rural a través de las Unidades de Planificación Rural -UPR-.

Haciendo énfasis en las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, y con especial atención a la categoría destinada a núcleos que albergan población, usos y actividades urbanas, se encuentran los centros poblados rurales. Estos están definidos en el inciso 2 del artículo 1° de la Ley 505 de 1999: “[...] Para los efectos de esta ley se entiende por centros poblados los corregimientos, inspecciones de policía o caseríos con veinte (20) o más viviendas contiguas, localizados en la zona rural.” (Congreso de la República, 1999). Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- adoptó el Centro Poblado como un concepto creado por el DANE [Departamento Administrativo Nacional de Estadística] para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo veinte (20) viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicada en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental. Dicha concentración presenta características urbanas, tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Ahora bien, los artículos 15 y 16 del Decreto nacional 3600 de 2007, establecen que en el componente rural de los POT y en la unidad de planificación rural, se debe incluir la identificación, delimitación y las condiciones mínimas para el ordenamiento adecuado de los centros poblados. Por tanto, los centros poblados rurales se identifican como aquellos asentamientos humanos agrupados de veinte (20) viviendas o más, independientes pero próximas, localizadas en suelo rural, las cuales comparten infraestructura de servicios comunes y circulaciones.

Por su parte, los municipios y distritos, al reconocer los centros poblados rurales en el marco del ordenamiento territorial en su jurisdicción, adquieren responsabilidades específicas con estos asentamientos. En materia de servicios públicos, y de acuerdo con el artículo 2.3.7.1.2.1. del Decreto nacional 1898 de 2016:

*Adopción de infraestructura básica de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales.*

Es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que los centros poblados rurales

cuenten con la infraestructura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. En caso de que el municipio o distrito identifique razones técnicas, operativas o socioeconómicas que impidan la prestación mediante sistemas de acueducto, alcantarillado o el servicio de aseo en los centros poblados rurales, se podrá implementar lo dispuesto en la sección 3 del presente capítulo (Presidencia de la República, 2016).

Es decir, implica un compromiso por parte del municipio para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes y fomentar su desarrollo integral. Sin embargo, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo se legalizan los asentamientos humanos rurales que no son reconocidos como centros poblados rurales? ¿Existe una categoría intermedia de desarrollo restringido que no sea centro poblado rural, y que abarque otros asentamientos humanos rurales que no constituyan suelos suburbanos o viviendas campestres?

Actualmente, no existe dicha categoría normativa intermedia, ni estos asentamientos rurales se pueden homologar con los centros poblados. Así mismo, tampoco se trata simplemente de ordenar una clasificación o una categoría de suelo rural existente en el ámbito normativo. Las nuevas formas de ruralidad y de ocupación rural conllevan a pensar en cómo Colombia debe ordenar los asentamientos rurales y al mismo tiempo controlar los procesos de urbanización en el suelo rural. Esto ya que, a nivel nacional se identifica la ausencia de un marco normativo para la legalización urbanística de asentamientos rurales, tal como afirman López y Torres (2012) y como se muestra más adelante.

En una revisión sobre ejemplos de legalización urbanística en Colombia, se encontró que la aplicación de este instrumento ha sido en su mayoría en suelo urbano, a través del Mejoramiento Integral de barrios (MIB). No obstante, hay algunos municipios y distritos que han implementado la legalización urbanística de asentamientos rurales, entre ellos los tres casos que se presentan a continuación:

### **Tabla 1**

*Ejemplos de legalizaciones urbanísticas en suelo rural.*

Municipio / Distrito	Nombre	Datos del asentamiento	Breve descripción del contexto de la legalización
Medellín	La Aldea	<i>Año:</i> 2008 <i>Población:</i> 256 habitantes <i>Área:</i> 66,11 hectáreas <i>Número de viviendas:</i> N/A <i>Clasificación del suelo:</i> Suburbano	Antigua centralidad del corregimiento San Sebastián de Palmitas. El Plan Especial Rural -PER- de La Aldea, es una iniciativa pionera en el proceso de ordenamiento territorial de espacios de contacto entre dinámicas urbanas y rurales en el borde metropolitano del Valle de Aburrá, departamento de Antioquia. <sup>1</sup>
Neiva	Cedralito	<i>Año:</i> 2021 <i>Población:</i> 73 habitantes <i>Área:</i> 1,54 hectáreas <i>Número de viviendas:</i> 28 <i>Clasificación del suelo:</i> Centro poblado rural	El desarrollo urbanístico denominado CEDRALITO, ubicado en el corregimiento de Vegalarga de esta ciudad, pese a estar consolidado como Barrio no contaba con el reconocimiento urbanístico. Su origen se remonta a finales del año 1992, cuando se conformó un Comité de Vivienda, con el fin de reubicar las familias que se encontraban habitando las orillas (Zona Verde) del Rio Fortalecillas. Su consolidación se dio por autogestión a través de diversas fuentes. <sup>2</sup>
Bucaramanga	Campestre Norte	<i>Año:</i> 2023 <i>Población:</i> 2.271 habitantes <i>Área:</i> 9,8 hectáreas <i>Número de viviendas:</i> 762 <i>Clasificación del suelo:</i> Entre suelo urbano de protección y suelo rural de producción	Al aplicar este instrumento de reordenamiento urbanístico, se pretende reconocer la existencia de este asentamiento humano consolidado, de origen informal, caracterizado por la precariedad de su infraestructura general y conformado, además, por viviendas de interés social y usos complementarios, lo anterior constituido sin licencia de urbanización previa a su desarrollo. <sup>3</sup>

*Fuente.* Elaboración propia a partir de las fuentes relacionadas.

Se puede observar que los ejemplos relacionados en la tabla anterior se encuentran enmarcados entre las categorías de desarrollo restringido del suelo rural, o se configuran en

<sup>1</sup> Tomado de: Municipio de Medellín y Unión Temporal HTM-TERRHA (2008). *Plan Especial Rural La Aldea, Polígono PA\_RD\_01, Vereda La Aldea, Corregimiento de San Sebastián de Palmitas*. Convenio de Asociación N° 4600000798 de 2007. Medellín: HTM-TERRHA. Disponible en: <https://grupohm.org/portfolio/formulacion-plan-especial-rural-de-la-aldea/>

<sup>2</sup> Tomado de: Alcaldía de Neiva (2021) *Documento técnico para el reconocimiento del barrio Cedralito*. Dirección de legalización de asentamientos. Disponible en: <https://www.alcaldianeiva.gov.co/Gestion/Paginas/Asentamientos.aspx>

<sup>3</sup> Tomado de: Alcaldía de Bucaramanga. (2023) *Estudio urbanístico final para la legalización del asentamiento humano denominado "Campestre Norte"*. Disponible en: <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/VFF-05-11-2023-DTS-EUF-Campestre-Norte.pdf>

asentamientos contiguos o cercanos al perímetro urbano, en entornos altamente urbanizados. Por lo tanto, su legalización se justifica en la clasificación misma del suelo, e instrumentalmente se inscriben en la categoría de desarrollo restringido a la cual pertenecen. López y Torres (2012) apuntan que, para el suelo rural se podría considerar pertinente la exploración de la Unidad de Planificación Rural -UPR- que plantea del Decreto nacional 3600 de 2007, en sus artículos 1 y 7, como el instrumento de planificación a escala intermedia que posibilite, entre muchos objetivos, regularizar y posteriormente legalizar el asentamiento rural.

Ahora bien, con miras a introducir el estudio de caso escogido para este artículo, es pertinente tener un panorama de la situación de los asentamientos rurales en el Oriente Antioqueño cercano, como hecho regional. Como se ha mencionado, la competencia de definir las densidades habitacionales en suelo rural recae en las CAR. En el caso del oriente antioqueño, es jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare -CORNARE-; dicha jurisdicción está conformada por veintitrés (23) municipios en la zona Oriente, dos (2) municipios de la zona del Nordeste y un (1) municipio de la zona del Magdalena Medio, con un área aproximada de 827.600 hectáreas correspondientes al 13% del departamento de Antioquia y el 0.7% de Colombia, distribuida en cinco (5) subregiones así:

- Valles de San Nicolás con un área de 176.600 ha. (31.400 urbanas y 145.200 rurales) correspondientes a los municipios de El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente;
- Bosques, con 162.700 ha. (2.200 urbanas y 160.500 rurales) e integrada por los municipios de Cocorná, San Francisco, San Luis, y Puerto Triunfo (zona Magdalena Medio);
- Aguas, con una extensión de 146.500 ha. (urbana 4.600 y rural 141.900) correspondiente a los municipios de El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos y San Rafael;
- Porce-Nus, con un área correspondiente a 101.700 ha. (urbana 7.200 y rural 94.500) de los municipios de Alejandría, Concepción, San Roque y Santo Domingo (zona Nordeste);



- Páramo, en una extensión de 240.200 ha. (urbana 6.600 y rural 233.600) correspondiente a los municipios de Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón. (CORNARE, s.f.)

En el Acuerdo 173 de 2006, mediante el cual CORNARE estableció las normas generales y las densidades máximas de ocupación de vivienda para parcelaciones en el suelo rural del suroriente del departamento de Antioquia; quedó obsoleto tras la promulgación del Decreto nacional 3600 de 2007 que incorporó las categorías de desarrollo restringido en suelo rural. Así mismo, las dinámicas territoriales de esta región de Antioquia han variado considerablemente y de manera heterogénea, producto de la intensificación de la urbanización, y la variación y el aumento de las actividades industriales, comerciales y de servicios, lo que ha hecho cada vez más difícil el cumplimiento de la norma en contraste con la realidad del territorio, entre otras; de acuerdo con el documento técnico de soporte del Acuerdo 392 de 2019, el cual reemplazó al Acuerdo 173 de 2006:

[...] al día de hoy han variado las condiciones locales y regionales respecto a las existentes en el 2006, creándose la necesidad que las normas sean adecuadas a esas transformaciones expresadas en factores poblacionales, de vivienda, infraestructura, elementos sociales, económicos y climáticos; en la oferta natural y los ecosistemas vulnerables, las determinantes ambientales y el ordenamiento territorial, profundamente marcadas por la expansión del Valle de Aburrá hacia la periferia y la migración de actividades humanas, industriales y comerciales al Valle de San Nicolás y demás municipios de la Región Cornare (CORNARE, 2019, p. 19).

Reconocer estas problemáticas se considera como un gran avance en materia de normatividad urbanística para el suelo rural, ya que se deben incorporar tanto las determinantes ambientales para el ordenamiento del territorio como las dinámicas actuales de los mismos. En consecuencia, y con base en el documento técnico de soporte mencionado, CORNARE clasificó los municipios mediante una combinación de variables de capacidad de soporte del territorio. La identificación de municipios con diferentes niveles de capacidad de carga en la misma jurisdicción da cuenta de la heterogeneidad del territorio (CORNARE, 2019); por tanto, superar la homogeneidad desde la norma es importante para la generación de sectores por entidad territorial

con diferentes intensidades para el uso habitacional. En la Subregión Valles de San Nicolás, se clasificaron los municipios de la siguiente manera:

- Una muy alta presión urbanística asociada a los municipios de Rionegro y Guarne, con influencia del Área Metropolitana y el Valle de Aburrá hacia el Valle de San Nicolás.
- Una alta presión urbanística en la subregión Valles de San Nicolás en los municipios de Marinilla, El Retiro, La Ceja, El Carmen de Viboral
- Y una menor presión para municipios más periféricos a la subregión Valles de San Nicolás como San Vicente y La Unión. (CORNARE, 2019, p. 92)

En cuanto a los municipios clasificados con alta y muy alta presión urbanística de acuerdo con el documento de soporte elaborado por CORNARE, se realizó una búsqueda de los actos administrativos que han adoptado los POT o PBOT, según corresponda, vigentes en dichos municipios, obteniendo la siguiente tabla:

**Tabla 2**

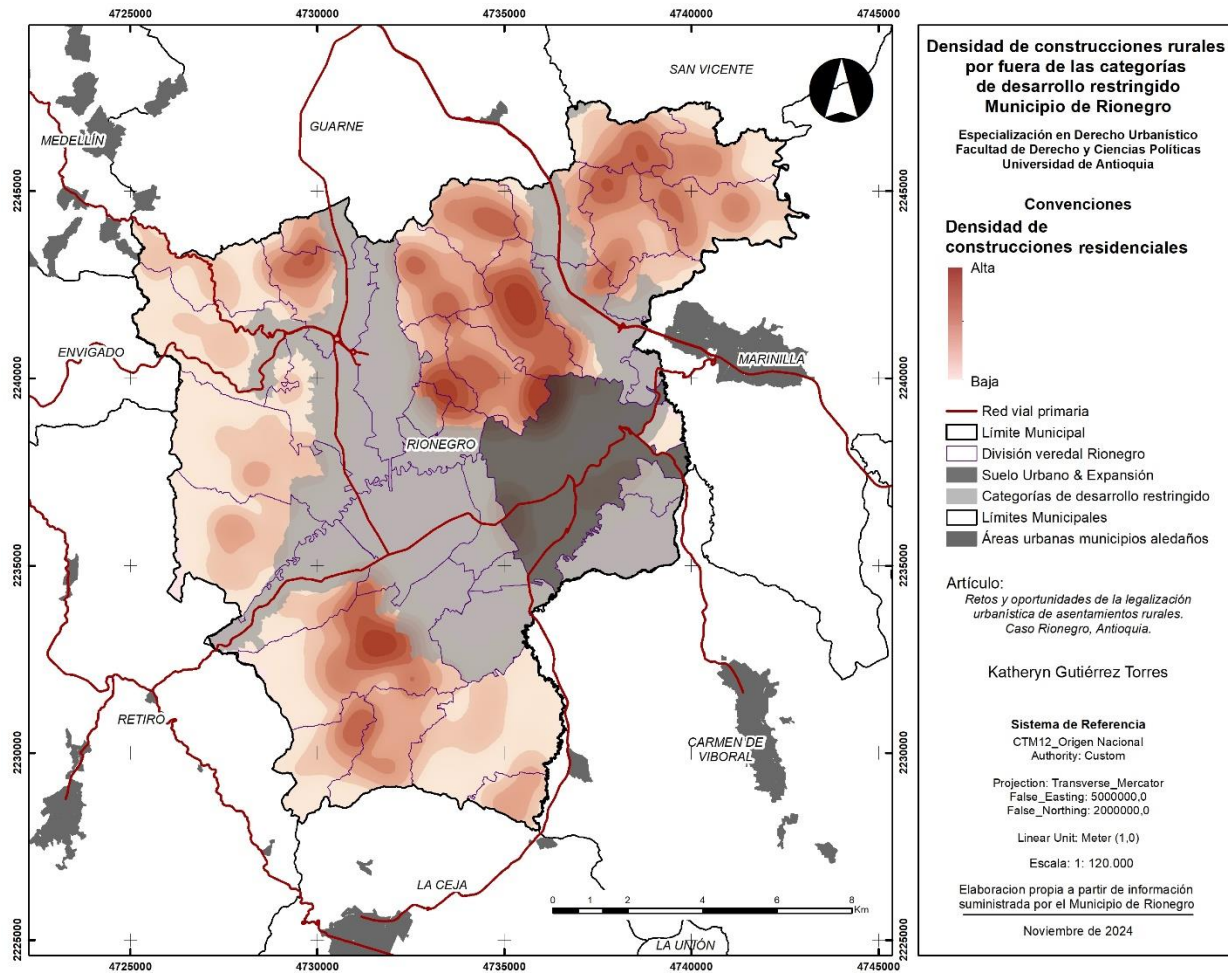
*POT/PBOT vigentes de los municipios con alta y muy alta presión urbanística en la Subregión Valle de San Nicolás de CORNARE.*

<b>Municipio</b>	<b>POT / PBOT vigente</b>
Rionegro	Acuerdo 002 del 25 de enero de 2018
Guarne	Acuerdo 014 del 18 de octubre de 2022
Marinilla	Acuerdo 007 del 30 de julio de 2022
El Retiro	Acuerdo 014 del 7 de diciembre de 2013
La Ceja	Acuerdo 001 del 7 de junio de 2018
El Carmen de Viboral	Acuerdo 012 del 17 de octubre de 2017

Se puede observar que, dada la temporalidad de los acuerdos, sólo los municipios de Guarne y Marinilla han incorporado en su totalidad las densidades para el suelo rural establecidas en el Acuerdo 392 de 2019 de CORNARE; mientras que los demás municipios que por cumplimiento de plazos se deben encontrar en proceso de revisión y ajuste de sus POT o PBOT, no los han incorporado o los han incorporado parcialmente como es el caso de Rionegro.

En este municipio, es especialmente evidente la proliferación de la urbanización de su suelo rural por fuera incluso de los suelos con categoría de desarrollo restringido establecidas en el Acuerdo 002 de 2018, POT vigente del municipio de Rionegro. Para comprobarlo, se ha elaborado un mapa de densidad de construcciones residenciales rurales a 2024, mediante la herramienta de procesamiento geográfico denominada *Kernel Density* en el programa ArcMap. En la Figura 1 se puede observar, que hay una alta concentración de construcciones (más de 4 viviendas por hectárea) en suelo rural que no está dentro de las categorías de desarrollo restringido.

**Figura 1**  
*Densidad de construcciones rurales en 2024.*



Fuente. Elaboración propia a partir de información suministrada por el municipio de Rionegro, 2024.

Esto da cuenta de procesos de urbanización o núcleos de población por fuera de la normatividad rural vigente, que para este caso corresponde a las densidades definidas en el Acuerdo 173 de 2006 de CORNARE. Cabe preguntarse ¿Cómo se pueden legalizar y regularizar estos asentamientos rurales?, el municipio de Rionegro ha explorado una alternativa para lograrlo.

### **3. Los PIIAR en Rionegro: una alternativa para los asentamientos humanos rurales.**

Los Planes de Intervención Integral de Asentamientos Rurales -PIIAR- se definen como planes orientados a garantizar la ocupación segura del territorio, mejorar las condiciones de las viviendas y el hábitat, así como del saneamiento básico y ambiental en los asentamientos humanos rurales del municipio de Rionegro (Alcaldía de Rionegro, 2020). Los PIIAR se constituyen en una estrategia para que, a través de la legalización urbanística, estos asentamientos se puedan regularizar.

Es importante destacar que, aunque la legalización urbanística está concebida normativamente para el suelo urbano, la Alcaldía de Rionegro ha adaptado este instrumento para regularizar asentamientos en suelo rural. Ante la falta de una regulación específica para esta situación, se ha optado por una aplicación analógica de la normativa existente. De acuerdo con la Corte Constitucional en la Sentencia No. C-083/95, la analogía es una modalidad de interpretación de las normas jurídicas que sirve para dar solución a los vacíos normativos con leyes que regulan casos o materias semejantes (no iguales) que comparten la misma razón jurídica y, por tanto, admiten la misma solución en derecho.

El origen y justificación de los PIIAR se encuentra en el POT vigente de Rionegro, compilado en el Decreto municipal 124 de 2018. Si bien estos asentamientos no están categorizados formalmente como centros poblados rurales dentro del modelo de ocupación rural, sí están identificados desde el componente estructural del mismo. Este modelo de ocupación rural busca la reversión de la tendencia hacia la dispersión de los usos urbanos, mediante su concentración en sitios estratégicos del territorio como son: las áreas para vivienda campestre, el módulo suburbano de concentración de vivienda y los centros poblados rurales y suburbanos; sin desconocer las

potencialidades del condominio campesino y las parcelaciones productivas (Alcaldía de Rionegro, 2018). Así, desde la parte estratégica, el abordaje de estos asentamientos rurales se deriva de las políticas, los objetivos y las estrategias que incorporan los PIIAR al programa de ejecuciones del POT.

Más adelante en el decreto mencionado, en el artículo 2.2.6.2. *El Distrito Agrario como Proyecto Estratégico para el Sector Agropecuario y Agroindustrial*, en el numeral 10. *Gestión del Riesgo, Mejoramiento de Vivienda y Saneamiento Básico*, se señala que:

Dado que en las áreas para la producción agrícola, ganadera, forestal y de explotación de recursos naturales se ha identificado la existencia de varios asentamientos humanos que el Plan de Ordenamiento Territorial por razones técnicas y jurídicas no adopta como centro poblado rural conforme lo dispone el artículo 2.2.2.2.1.4. del Decreto Único Nacional 1077 de 2015, y que estos asentamientos en la mayoría de los casos presentan condiciones de riesgo por movimiento en masa o por inundación, sumados a las precarias condiciones de la vivienda y del saneamiento básico, la Administración Municipal emprenderá en la vigencia del corto plazo del POT (2016 – 2019) un plan orientado a garantizar la ocupación segura del territorio, mejorar las condiciones de las viviendas y el hábitat, así como del saneamiento básico ambiental en dichos asentamientos denominado “Plan de Intervención Integral de Asentamientos Rurales - PIIAR”, el cual se incorporará al programa de ejecuciones del POT. (Alcaldía de Rionegro, 2018).

Subrayado fuera de texto.

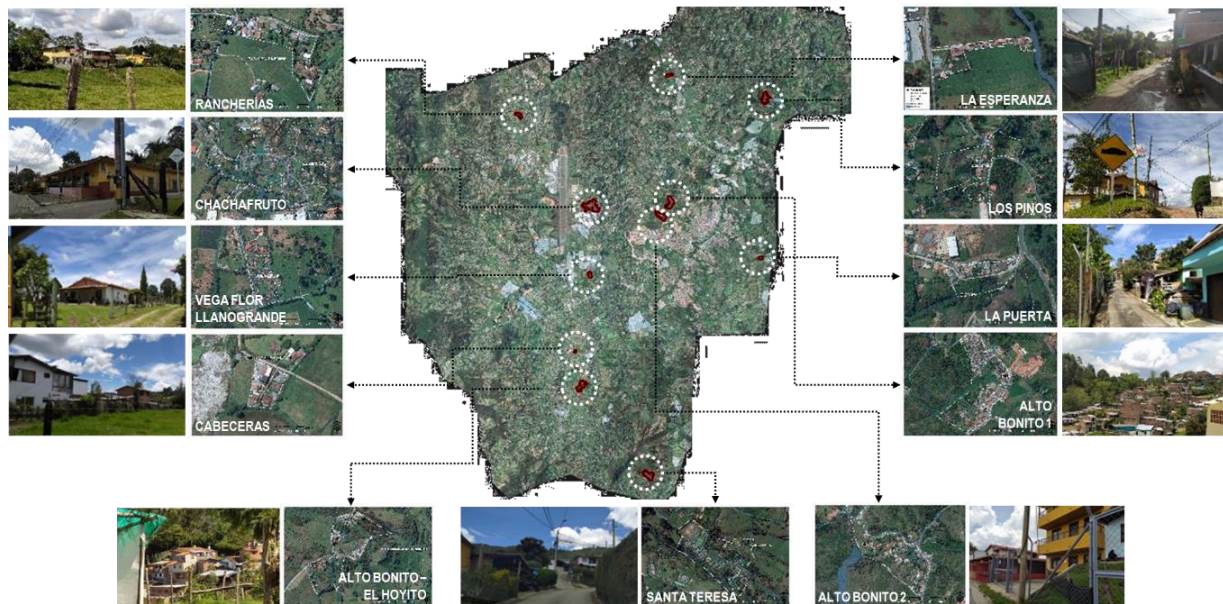
En efecto, se puede observar cómo los PIIAR se incorporan en el ordenamiento territorial de Rionegro, respondiendo a lo previsto desde el componente estructural para el suelo rural, y la manera en cómo consecuentemente se incluyen en el componente rural y finalmente se hace perentoria su realización a través del programa de ejecuciones del POT. En este orden de ideas, Rionegro tiene proyectado formular e implementar los PIIAR en once (11) asentamientos rurales, que corresponden a los 10 incluidos en el POT vigente con la revisión y ajuste de 2018 y un



asentamiento adicional derivado del análisis realizado en el documento técnico de soporte. Su localización y delimitación se puede observar en la Figura 2:

## Figura 2

*Localización Asentamientos Rurales objeto de intervención del municipio de Rionegro.*



*Fuente.* Alcaldía de Rionegro, 2020, p.22.

Es relevante anotar que los asentamientos rurales objeto de los PIIAR no fueron reconocidos como centros poblados rurales en la revisión y ajuste del POT de Rionegro adoptada en 2018, ya que, en el proceso de reconocimiento de nuevos centros poblados rurales se identificaron algunos núcleos de concentración de construcciones en suelo rural, cumpliendo con el único criterio proveniente de la normatividad nacional, que establece la existencia de al menos veinte (20) viviendas contiguas, el cual se constituye en un requisito de admisibilidad para su declaratoria como centros poblados de acuerdo al citado inciso del artículo 1° de la Ley 505 de 1999.

Puesto que fueron bastantes los asentamientos rurales identificados, se definieron criterios técnicos en el Tomo II del documento técnico de soporte del POT (Alcaldía de Rionegro, 2018,

p.p. 71-75), con el objetivo de clasificar estos asentamientos. Entre los criterios técnicos adicionales se encuentran los siguientes:

1. Que no se encuentre en su totalidad en zona de amenaza o riesgo alto por movimiento en masa o inundación, según el estudio básico de amenaza y riesgo elaborado en este proceso de revisión del POT.
2. Que no esté en su totalidad en suelos con pendientes superiores al 75 %.
3. Que no esté o no afecte áreas protegidas o microcuencas abastecedoras conforme a la Estructura Ecológica Principal -EEP-.
4. Que cuente con suministro de agua potable (apta para consumo humano).
5. Que presenten condiciones urbanas en términos de malla urbana.
6. Que cuente con sistema de alcantarillado o colectivo de disposición de residuos líquidos (vertimientos).
7. Que cumpla funciones de apoyo a los sectores aledaños en un contexto de centralidades, determinado especialmente por la existencia de equipamientos de carácter comunitario y de servicios básicos.

Estos criterios se ponderaron posteriormente, asignándole una puntuación a cada uno de los asentamientos rurales identificados; derivando en que los asentamientos que superaron un puntaje establecido son reconocidos como centros poblados rurales, mientras que los demás serían objeto de la formulación e implementación de PIIAR. Por supuesto, estos criterios para caracterizar y categorizar los asentamientos humanos rurales no están establecidos desde la normatividad nacional, por lo que se constituye en un tema pendiente de investigación y reglamentación.

En este escenario, y ante la ausencia ya señalada de una categoría de desarrollo restringido en suelo rural para estos asentamientos rurales, el municipio de Rionegro ha explorado una alternativa, como lo es el condominio campesino. La figura de condominio campesino está presente en el ordenamiento territorial de Rionegro y en otros municipios del oriente antioqueño cercano; como Guarne, Marinilla, La Ceja y El Retiro. En el municipio de Rionegro se definen, de acuerdo

con el Decreto municipal 124 de 2018, en el artículo 4.3.2.2. *Tipologías de Usos Rurales*, como modalidad de uso residencial, en el inciso 21, numeral f:

f. *Condominio campesino*: Se entiende como una evolución de la vivienda campesina en la medida que la familia evoluciona; tiene el propósito de permitir la permanencia de los hijos y sus respectivas consortes para que sigan haciendo parte del grupo familiar que trabaja la tierra. No se fracciona el suelo, se van adosando viviendas a la existente, en la medida en que la explotación de la tierra permita el sostenimiento de las personas que ahí habitan. Cualquier fraccionamiento que se haga de la tierra, está exento de la posibilidad de generar nuevos aprovechamientos.

[...]

Estos tipos de condominios significan un aporte social importante para el Municipio en la medida en que ayudan a mantener la productividad de la tierra, crean fuentes de empleo y nuevas actividades económicas; como tales, serán objeto de estímulos normativos, fiscales y de gestión. (Alcaldía de Rionegro, 2018).

En el mismo POT, se hace explícita la autorización para utilizar la figura de condominio campesino para la legalización urbanística de los asentamientos rurales objeto de PIIAR, esto en el artículo 4.3.3.6. *Condominios Campesinos*, en el cual se definen las disposiciones que servirán de base para su desarrollo, entre ellas que se establece que el o los predios podrán permanecer en proindiviso, y sus propietarios formularán un reglamento de copropiedad, las cuales constarán en la escritura pública, y además se configurarán como una afectación voluntaria en la matrícula inmobiliaria del predio o predios. Además, en el párrafo 3 se menciona expresamente que:

[...] Parágrafo 3. La presente figura podrá ser utilizada por la Administración Municipal en el marco de la implementación de los Planes de Intervención Integral de Asentamientos Rurales PIIAR a que se refiere el numeral 10 del artículo 64 del presente Acuerdo, caso en el cual la densidad máxima por hectárea podrá ser de veinte 20 viviendas. (Alcaldía de Rionegro, 2018).

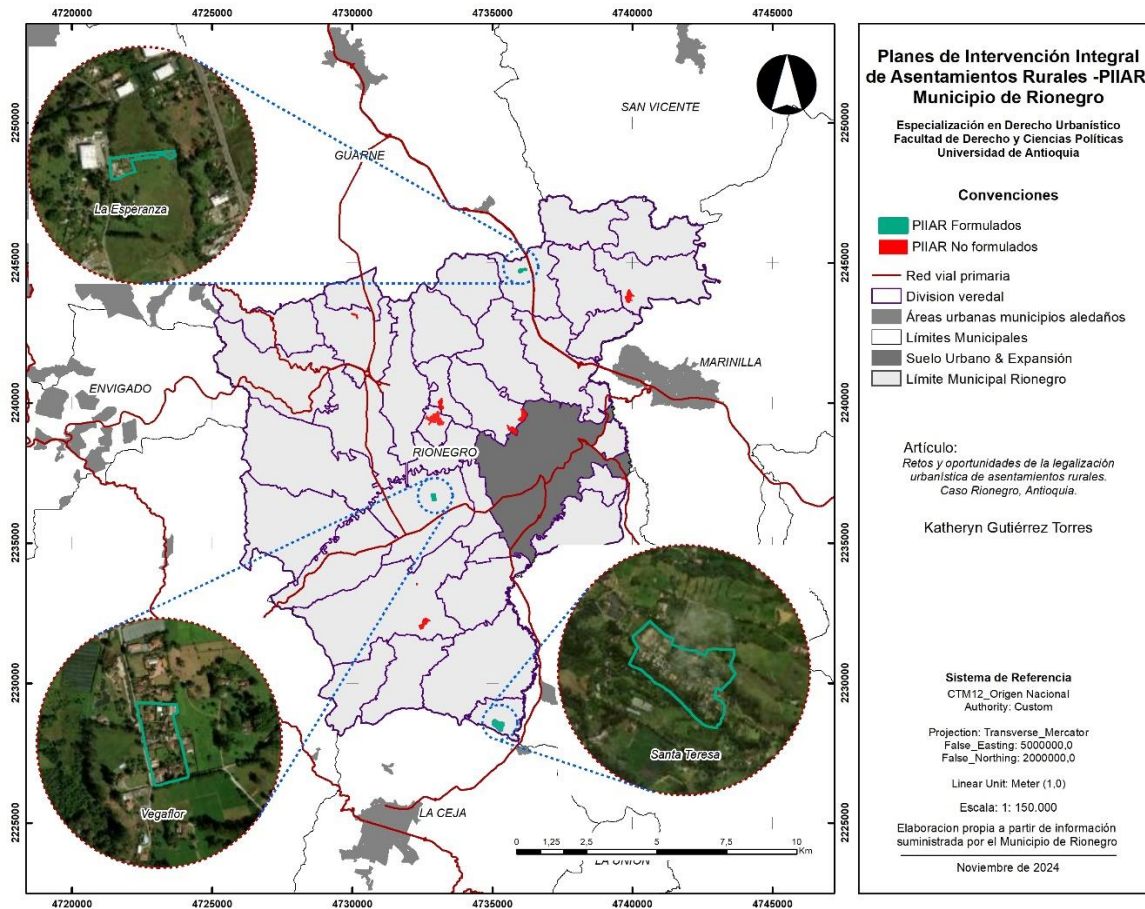


Ahora bien, en cuanto a la materialización de la legalización urbanística de asentamientos rurales en el municipio de Rionegro, se tiene de acuerdo con el procedimiento anteriormente señalado en la parte final de la sección 1 del presente artículo, un camino definido mediante la expedición de los siguientes actos administrativos: (i) el decreto de adopción de la formulación y reglamentación, (ii) resolución de procedencia del trámite de legalización, y finalmente (iii) la resolución de legalización urbanística; los cuales van acompañados de un programa de implementación de las actuaciones concretas en el asentamiento rural; que define componentes, proyectos, plazos de ejecución y dependencias responsables de los mismos al interior de la administración municipal. A la fecha, se han formulado y legalizado tres (3) asentamientos rurales objeto de PIIAR (Santa Teresa, La Esperanza, VegaFlor), y uno (La Puerta) que se encuentra en proceso de legalización, como se indica en la

Figura 3:

### **Figura 3**

*Estado actual de los PIIAR en el municipio de Rionegro.*



*Fuente.* Elaboración propia a partir de información suministrada por el municipio de Rionegro, 2024.

En cuanto a la implementación de los PIAR adoptados, se han identificado algunas dificultades dada su naturaleza de intervención integral en el territorio, lo cual implica una gran diversidad de componentes y variables a abordar, además de una coordinación interinstitucional eficaz y una ejecución continuada y consistente en el tiempo, de acuerdo con el cronograma planteado en el programa de implementación de cada uno de los PIAR y los recursos asignados.

A la fecha, sólo se ha tramitado la irregularidad en la urbanización (en estos casos parcelación al constituirse como asentamientos rurales), a través de los actos administrativos de legalización y regularización urbanística; y la irregularidad en las edificaciones a través del trámite de reconocimiento de la existencia de edificaciones, denominada comúnmente como licencias de reconocimiento, el cual legaliza la construcción, pero no otorga la titularidad de esta.

Ahora, si bien a largo plazo a través de la ejecución de las intervenciones propuestas los habitantes de estos asentamientos rurales pueden mejorar su calidad de vida; existen dificultades en la implementación de estos planes integrales, especialmente en cuanto a la regularización en la propiedad inmobiliaria y el saneamiento básico en materia de servicios públicos. Es claro que para que verdaderamente se genere un impacto positivo en estos asentamientos rurales, estos planes deben ejecutarse de manera integral, abordando desde un enfoque integral del hábitat todas las irregularidades y problemáticas.

Los PIIAR son una alternativa por la cual ha optado el municipio de Rionegro, como respuesta a la proliferación de asentamientos humanos rurales en condiciones de informalidad. Esto dando cuenta de dinámicas de ocupación del territorio que van a un ritmo diferente que la normatividad urbanística, ya que desde la norma nacional no hay un instrumento que permita legalizar asentamientos humanos rurales.

---

### **Conclusiones: Retos y oportunidades**

Para concluir, cabe recalcar que la proliferación de asentamientos humanos rurales en Colombia es una realidad que no puede ser ignorada, debe ser afrontada con la aplicación de procesos de legalización urbanística enmarcados en una normativa que reconozca y responda de una manera adecuada a las dinámicas actuales y proyectadas del suelo rural. Además, lo ideal es que estos procesos se lleven a cabo a través de planes de intervención integral, semejantes quizás a los programas de mejoramiento integral de barrios en suelo urbano, incorporando las condiciones particulares de las ruralidades colombianas.

La presión inmobiliaria a la que se ve abocada el suelo rural, se deriva en una alta concentración de construcciones rurales por fuera de la normatividad de densidades establecida por las CAR, lo que deriva en asentamientos constituidos sin licencia de urbanización y en condiciones de informalidad. Esta problemática es especialmente evidente en el oriente antioqueño cercano al entorno metropolitano del Valle de Aburrá.

La revisión realizada sobre las categorías normativas del suelo rural reveló la ausencia de normatividad para la legalización y regularización urbanística en suelo rural. Por lo que el municipio de Rionegro, Antioquia, ha aplicado el procedimiento de legalización urbanística regulado en el artículo 2.2.6.5.1. y subsiguientes del Decreto nacional 1077 de 2015, pero en suelo rural, a través de los denominados PIIAR (Planes de Intervención Integral de Asentamientos Rurales). Su formulación e implementación surge como una alternativa de solución a esta problemática.

Se puede afirmar que este tipo de fenómenos socioespaciales sobrepasan la capacidad técnica y de gestión de las administraciones municipales, por lo que es sugestivo y pertinente que se piensen y se desarrollen soluciones alternativas con base en normatividad a nivel nacional que pueda ser homologada por analogía, con el propósito de fortalecer las herramientas del ordenamiento territorial rural. Esto implica tomar instrumentos de planificación y adaptarlos dentro de un marco jurídico, a las particularidades del territorio.

Se considera que los beneficios reales para las comunidades con la aplicación de este tipo de instrumentos se verán reflejados y tendrán sentido siempre y cuándo se realicen intervenciones integrales sobre el territorio. Al legalizar el asentamiento rural, se puede viabilizar la inversión pública en los mismos, ya que de lo contrario no sería posible. Y, en consecuencia, con la definición de la estructura público-privada, además del diseño de los sistemas estructurantes, el establecimiento de las normas para el reconocimiento de las construcciones y usos establecidos, y las pautas para el futuro desarrollo del asentamiento; se configura una base sólida para el efectivo mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de estos asentamientos, adicional a la contribución de un modelo de ocupación rural más equilibrado.

Por su parte, cabe destacar que la figura normativa de condominio campesino es interesante, sobre todo en su aplicación en el contexto del oriente antioqueño cercano, siempre y cuando se cumpla con la finalidad y la esencia con la cual fue formulada. Para ello, es importante poder indagar sobre el origen de los asentamientos rurales, para verificar que correspondan verdaderamente a la evolución del núcleo familiar campesino; o en su defecto se constituyan en asentamientos conformados por viviendas de interés social que alberguen población cuya demanda de vivienda no pueda ser suplida en suelo urbano.

En este orden de ideas, por parte de las administraciones municipales, se deben aplicar criterios técnicos y jurídicos sólidos al tomar la decisión de legalizar e intervenir en asentamientos rurales cuyo origen informal no sea consecuente con la función social y ecológica de la propiedad. Vale la pena preguntarse ¿Hasta qué punto hay una restitución excesiva de los derechos particulares de las personas que, en principio, urbanizaron informalmente un suelo rural? ¿Es válido legalizar y mejorar cualquier asentamiento rural que surja en territorios municipales o distritales que apliquen estos procesos de legalización?

Finalmente, como retos y oportunidades de la legalización urbanística de asentamientos rurales en Colombia, se han identificado, entre otras, los siguientes:

En el contexto del ordenamiento territorial colombiano, y respecto a la clasificación del suelo, cabe preguntarse si tal vez la legalización y regularización urbanística de asentamientos rurales sólo se debería permitir en suelos clasificados como suburbanos, o cuya concentración de viviendas ameriten su reconocimiento como suelo suburbano, tal y como plantean las autoras López y Torres (2012). Esto con el objetivo de no incentivar dinámicas y usos urbanos en el llamado suelo rural-rural.

Así mismo, se podría pensar en la posibilidad de potenciar las Unidades de Planificación - UPR- como verdaderos instrumentos de planificación intermedia para el suelo rural, que puedan ordenar y regularizar los núcleos de población que se encuentren en su área de planificación, abordando en una escala de mayor detalle y especificidad estos asentamientos y su articulación con el entorno. Incluso, y tratando de abordar la amplia gama de ruralidades que se encuentran en los diferentes territorios del país, se podrían construir variables que permitan generar normativas flexibles y particularizadas para legalizar asentamientos rurales, tales como densidades, índices de ocupación, alturas, usos, entre otros.

Es claro que través de la normatividad del ordenamiento territorial, se debe dotar de herramientas a los Concejos Municipales para atender efectivamente las problemáticas de su territorio, dirimiendo en parte los conflictos por competencias de éstos respecto a las CAR, quienes también deben reconocer la multiplicidad de ruralidades que tienen lugar actualmente en los territorios colombianos.

Particularmente, en el caso del territorio del oriente antioqueño cercano al entorno metropolitano del Valle de Aburrá, en cuanto a la excesiva urbanización informal de su suelo rural, al tratarse de una problemática tan compleja; debería abordarse como un hecho regional, como un fenómeno supramunicipal, a través de una planificación territorial integral de esta región, independiente del esquema asociativo territorial por el cual se opte.

La legalización y regularización urbanística de asentamientos rurales también es una oportunidad para explorar y aplicar disposiciones de la Política Pública de Vivienda de Interés

Social Rural, como política habitacional para el suelo rural, que fue adoptada mediante la Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Para terminar, la principal invitación del presente artículo se resume en un llamado a pensar y actuar sobre el suelo rural en Colombia a través del ordenamiento territorial y el derecho urbanístico, puesto que lo rural ha sido un componente escasamente abordado en el marco normativo tanto nacional como municipal y distrital, comprendiendo las nuevas ruralidades y dinámicas que se presentan contemporáneamente.

### Referencias bibliográficas

- Alcaldía de Rionegro. (2020). *Documento técnico de soporte para la delimitación, caracterización y evaluación de asentamientos rurales del municipio de Rionegro*. Rionegro, Antioquia, Colombia.
- Alcaldía de Rionegro. (9 de abril de 2018). Decreto 124. *Por medio del cual se compilan los Acuerdos 056 de 2011, 023 de 2012, 028 de 2016 y el 002 de 2018 – Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Rionegro*. Rionegro, Antioquia, Colombia. Recuperado de: <https://rionegro.gov.co/publicaciones/480/plan-de-ordenamiento-territorial/>
- Agudelo Patiño, L.C. (2012). *Ruralidad metropolitana. Entre la tradición rural y el “brillo” urbano*. Una interpretación. *Bulletin de l'Institut français d'études andines* [En línea], 41 (III) 2012. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/bifea/432>
- Betancur, E. (2016). *Ordenamiento del Suelo Rural y Planificación de Nuevas Formas de Ocupación*. Trabajo Final de Maestría en Estudios Urbano Regionales - Línea de profundización. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/56891/98631547.2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Congreso de la República de Colombia (30 de julio de 2020). Ley 2044. *Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=159967>
- Congreso de la República de Colombia (25 de junio de 1999). Ley 505. *Por medio de la cual se fijan términos y competencias para la realización, adopción y aplicación de la estratificación a que se refiere las Leyes 142 y 177 de 1994, 188 de 1995 y 383 de 1997 y los Decretos Presidenciales 1538 y 2034 de 1996*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=185>
- Congreso de la República de Colombia (18 de julio de 1997). Ley 388. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>
- Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993). Ley 99. *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/ley-99-1993.pdf>
- Congreso de la República de Colombia (11 de enero de 1989). Ley 9. *Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1175>
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE. (s.f.) *Localización regional*. Recuperado de: <https://www.cornare.gov.co/localizacion-regional/>



- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE. (8 de agosto de 2019). Acuerdo No. 392. *Por medio del cual se establecen las densidades máximas permitidas para viviendas ubicadas en áreas suburbanas, cerros, montañas, parcelaciones para vivienda campestre y centros poblados rurales en suelo rural en la jurisdicción Cornare y se adoptan otras determinaciones.* Recuperado de: [https://www.cornare.gov.co/Acuerdos/Acuerdo\\_392\\_2019\\_cornare.pdf](https://www.cornare.gov.co/Acuerdos/Acuerdo_392_2019_cornare.pdf)
- Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare – CORNARE. (31 de mayo de 2006). Acuerdo No. 173. *Por el cual se establecen las normas generales y las densidades máximas de ocupación de vivienda para parcelaciones en el suelo rural del Suroriente del Departamento de Antioquia.*
- Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena. (1 de marzo de 1995). *Sentencia No. C-083.* (MP Carlos Gaviria Díaz). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-083-95.htm>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Definición de Categorías de Ruralidad.* Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo). Bogotá D.C. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Definicion%20Categor%C3%ADas%20de%20Ruralidad.pdf>
- López Ramos, C. y Torres Osorio, I.C. (2012) *Aproximación a la formulación de un marco normativo para la regularización urbanística rural.* Ponencia en el X Seminario de Investigación Urbana y Regional Políticas de Vivienda y Derechos Habitacionales. Reflexiones sobre la Justicia Espacial en la Ciudad Latinoamericana. Asociación Colombiana de Investigadores Urbano Regionales – ACIUR–. Facultad de Arquitectura y Diseño, Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyu/article/view/5375/4179>
- Martínez, M.J. (2010). *Nueva ruralidad, la "remake" del término pluriactividad.* Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Volumen 26 (II), 1-2010. pp.1-16. Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18118916014>
- Municipio de Rionegro. (9 de abril de 2018). Decreto municipal 124. *Por medio del cual se compilan los Acuerdos 056 de 2011, 023 de 2012, 028 de 2016 y el 002 de 2018.* Rionegro, Antioquia, Colombia.
- Ortiz, Gómez G.P. (2019) *Instrumentos de planificación y gestión para áreas suburbanas en entornos metropolitanos.* Trabajo Final de Maestría en Estudios Urbano Regionales - Línea de profundización. Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín. Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/76261/42775537.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (14 de septiembre de 2020). Decreto nacional 1232. *Por medio del cual se adiciona y modifica el artículo 2.2. 1.1 del Título 1, se modifica la Sección 2 del Capítulo 1 del Título 2 y se adiciona al artículo 2.2.4.1.2.2 de la sección 2 del capítulo 1 del Título 4, de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo*

*relacionado con la planeación del ordenamiento territorial.* Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=142020>

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (4 de febrero de 2020). Decreto nacional 149. *Por medio del cual se reglamentan los artículos 276 y 277 de la Ley 1955 de 2019, el artículo 41 de la Ley 1537 de 2012 y se modifica el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con la transferencia de bienes inmuebles fiscales y la legalización urbanística de asentamientos humanos.* Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=105492>

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, Ministerio de Salud y Protección social. Decreto nacional 1898 (23 de noviembre de 2016). *“Por el cual se adiciona el Título 7, Capítulo 1, a la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas rurales”.* Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78173>

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (26 de mayo de 2015). Decreto nacional 1077. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Libro 2, Parte 2, Título 6, Capítulo 5. Legalización Urbanística de Asentamientos Humanos.* Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (20 de septiembre de 2007). Decreto nacional 3600. *Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.* Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26993>

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (16 de enero de 2006). Decreto nacional 097. *Por el cual se reglamenta la expedición de licencias urbanísticas en suelo rural y se expiden otras disposiciones.* Recuperado de:  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=18764>

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005). *Serie Desarrollo Urbano. Guía No. 2 Procedimiento de Legalización de Asentamientos Humanos.* Bogotá D.C., Colombia. ISBN 958-97785-1-8. Recuperado de:  
<https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/documentos/Gu%C3%ADa%20Legalizaci%C3%B3n%20de%20Asentamientos.pdf>