



Bogotá D.C., 10 de octubre de 2023

Honorables Representantes
COMISIÓN PRIMERA
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Congreso de la República
Ciudad



Asunto: Comentarios **FENALCO** al texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley No. 043 de 2023 Cámara “Por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

Honorables Representantes:

En atención a lo previsto en los artículos 230 y 231 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia, presentamos nuestros comentarios en orden a apoyar el trámite legislativo, con miras a prevenir respecto de eventuales disposiciones que podrían resultar contrarias a la Constitución, en los siguientes términos:

1. LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN PARA CONOCER EL ASUNTO DE QUE TRATA EL PROYECTO.-

Según lo establecido en el inciso 1º del artículo 142 constitucional, “Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley”. De conformidad con lo previsto en el inciso 2º de dicha disposición, corresponderá a la ley, determinar “(...) las materias de las que cada una deberá ocuparse”. En el mismo sentido, en el artículo 34 de la Ley 5ª de 1992 se estableció que “En cada una de las Cámaras se organizarán Comisiones Constitucionales Permanentes encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley. Así mismo, funcionarán Comisiones legales, Comisiones especiales y Comisiones accidentales”.

Sobre la distribución temática de los proyectos en las diferentes comisiones del Congreso de la República, dijo la Corte Constitucional¹:

Como se ve, existen importantes razones que justifican la existencia de diferentes comisiones al interior del Congreso de la República, a las cuales les serán distribuidos los proyectos de ley y de acto legislativo, según la materia que regulen:

¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-011/13. Magistrado Sustanciador: ALEXEI JULIO ESTRADA. Bogotá, D.C., veintitres (23) de enero de dos mil trece (2013).



- i) *Permite un trámite más eficiente de las iniciativas legislativas, por cuanto los proyectos se asignarán al grupo de congresistas, en cada una de las cámaras legislativas, que cuente con mayores conocimientos sobre el tema regulado, lo cual facilita el cumplimiento de las funciones del Congreso dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo.*
- ii) *Facilita la distribución racional de las actividades del órgano legislativo, por cuanto permite un reparto adecuado y sin sobrecarga para ninguna de dichas comisiones.*
- iii) *La asignación de manera organizada y sistemática por temas a las diferentes comisiones, redundando en una mayor garantía de publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley.*
- iv) *Permite la realización de debates más especializados que favorecen el proceso legislativo, pues los congresistas que hagan parte de cada una de las comisiones laborarán sobre materias de su interés, que guarden relación con su área de formación o de experiencia laboral.*
- v) *Facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.*

Sin embargo, como quiera que los proyectos de ley pueden contener diversos temas, el Alto Tribunal ha reconocido que el control de constitucionalidad debe ser flexible, de forma que, solo se declarará contrario a la constitución el precepto, “cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992”².

En esta misma providencia señaló la Corte:

En consecuencia, en los juicios de inconstitucionalidad donde se controvierte la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar y aprobar en primer debate un proyecto de ley, respecto del cual existe una duda razonable sobre el destino que éste debe seguir, el criterio para definir cual (SIC) es la comisión a la que ha debido remitirse dicho proyecto es eminentemente material; es decir, referido al tema y a la finalidad que persigue la ley, sin que resulte relevante que entre las varias materias tratadas una tenga un mayor número de artículos. Ello, sin perjuicio de que, en todos los demás casos, la inobservancia deliberada e inadvertida de las competencias definidas en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, conduzca necesariamente a la declaratoria de inexecutable del texto acusado.

Así las cosas, en cada proyecto que contenga varios asuntos de competencia de diversas comisiones, **la constitucionalidad derivada de la asignación y trámite del proyecto, dependerá del tema y la finalidad perseguida a través del proyecto.**

² Sentencia C-975/02. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil dos (2002).



En el caso del proyecto de ley que se comenta, en el artículo 1º se establece que el objeto de la ley será “(...) garantizar la prestación del servicio público esencial bomberil en todo el territorio nacional, a través de la refrendación de la responsabilidades que tiene el Estado y los entes territoriales, estableciendo herramientas de articulación y financiamiento real y uniforme que permita a los Cuerpos de Bomberos prestar el servicio esencial bajo criterios de dignidad, continuidad, eficiencia y sostenibilidad financiera”. (Subrayas fuera del texto original).

De esta forma, de acuerdo con la finalidad prevista en el artículo 1º, los asuntos de los que trataría el proyecto, son:

- i. **Garantizar la prestación del servicio público esencial “bomberil”.** El proyecto gira en torno al servicio público esencial de bomberos o “bomberil”, calificación que se presenta en los artículos 1, 2, 8 y 10.
- ii. **Refrendar las responsabilidades que tienen el “Estado” y los entes territoriales.** El proyecto establece responsabilidades a nivel nacional y territorial en los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 8 y 9.
- iii. **Establecer herramientas de articulación y financiamiento real y uniforme.** El proyecto crea impuestos en los artículos 5 y 10 y exenciones en los artículos 7 y 8.

Sin embargo, las disposiciones respecto de la prestación del servicio público esencial son repetición de las disposiciones contenidas en la ley 1575 de 2012, razón por la cual no puede afirmarse que se trate de una novedad.

En cuanto a las disposiciones relativas a las competencias a cargo del “Estado y los entes territoriales”, tampoco suponen una novedad, salvo por las siguientes excepciones:

- **Artículo 2. Modificatorio del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012:**

Se establece la obligación, para los distritos y los municipios de primera, segunda y tercera categoría, de “*garantizar*” el servicio a través de los cuerpos de bomberos oficiales, limitando la posibilidad de celebrar contratos o convenios con cuerpos de bomberos voluntarios, en los municipios o distritos restantes.

Así mismo se ordena que, en un plazo de dos (2) años, los Concejos creen esos cuerpos de bomberos.

- **Artículo 3. Modificatorio del artículo 8 de la Ley 1575 de 2012:**

Se adiciona a los integrantes de la junta nacional de bomberos a “f) Un Alcalde elegido por la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales “Asocapitales”” y a “k) Un (1) delegado del Consejo de Oficiales como máxima autoridad de los Bomberos Voluntarios, elegido entre ellos mismos”.

- **Artículo 4. Modificatorio del artículo 9 de la Ley 1575 de 2012:**

Se adiciona el literal a) para establecer la priorización de recursos del Fondo Nacional de Bomberos para los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.



- **Artículo 5. Modificadorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012:**

Se ordena a los departamentos que creen mediante ordenanza un Fondo Departamental de Bomberos.

Se asigna al Secretario de Gobierno la función de administrar este fondo.

Se ordena que se establezcan estampillas y que el instrumento de recaudo atienda las necesidades de todos los municipios del departamento.

- **Artículo 6. Modificadorio del artículo 15 de la Ley 1575 de 2012:**

Se ordena priorizar los recursos del Fondo Nacional de Bomberos para proyectos de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

- **Artículo 9. Modificadorio del artículo 34 de la Ley 1575 de 2012:**

Se ordena la priorización de los recursos del fondo nacional de bomberos para los proyectos de municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

En consecuencia, el eje central del proyecto, que constituye la verdadera novedad, además de la orden de establecer monopolios públicos para la prestación del servicio de bomberos, se encuentra en las siguientes disposiciones, todas de orden tributario:

- **Artículo 7. Modificadorio del artículo 30 de la Ley 1575 de 2012:**

Se ordena al Alcalde y a los Concejos establecer **tarifas especiales o exonerar** de tributos a los inmuebles del cuerpo de bomberos y exonerarlos del pago del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización y estampillas.

- **Artículo 8. Modificadorio del artículo 32 de la Ley 1575 de 2012:**

Se **exime del IVA, tasas, contribuciones, aranceles y nacionalización** por la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados siempre y cuando el destinatario final sea Bomberos de Colombia y por la adquisición de los equipos y vehículos especializados destinados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.

Se ordena a los departamentos *“financiar los gastos de legalización de los vehículos utilizados para la prestación del servicio”* en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no cuenten con los recursos suficientes, lo cual se acreditará con la simple manifestación.

Se establece como falta disciplinaria la celebración de contratos para este servicio con bomberos que tengan vehículos que no cumplan con las normas vigentes.

Se autoriza una amnistía para que se matriculen todos los vehículos de bomberos, sin importar el año de fabricación.



- **Artículo 10. Modificatorio del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012:**

Se ordena a municipios, distritos y departamentos, aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos.

Se ordena a los concejos municipales y distritales establecer “sobretasas o recargos”, es decir, crear nuevos impuestos, sobre los impuestos predial y de industria y comercio.

En el caso del impuesto predial, la sobretasa o recargo no podrá ser inferior al 3% del valor liquidado resultante, una vez aplicada la tarifa sobre el avalúo y en el del impuesto de industria y comercio, no podrá ser inferior al 3% del valor a pagar por este impuesto. Observamos que el primero se cobrará al propietario del inmueble y el segundo al que no sea propietario del inmueble sobre el que efectúan las actividades gravables.

Se ordena también a las Asambleas establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones, de acuerdo a la ley y con destinación específica a la financiación de la actividad bomberil. El valor de éstos no podrá ser inferior al 1% del valor total del contrato, obra pública, interventoría, concesiones o demás.

Por último, se autoriza a las entidades territoriales a entregar a título gratuito o en comodato, un inmueble para establecer la estación de bomberos.

Visto lo anterior, **las materias aparecen claramente definidas**, sin que exista duda respecto de su contenido. Por ende, es importante que se verifique la competencia de la Comisión Tercera en materia de impuestos, contribuciones, exenciones tributarias y monopolios³, puesto que las relativas a la asignación de competencias o “responsabilidades” y las correspondientes al servicio público esencial, son accesorias a la primera -la tributaria-, que domina el contenido del proyecto.

2. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.-

En el proyecto se establecen estas **obligaciones a cargo de las entidades territoriales**:

- Crear un cuerpo oficial de bomberos en municipios o distritos de categoría 1, 2 y 3 dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la ley (artículo 2, modificatorio del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012).
- Crear, mediante ordenanza, un Fondo Departamental de Bomberos (art. 5, modificatorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012).
- Se asigna al Secretario de Gobierno la función de administrar el fondo (art. 5, modificatorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012).

³ Vid. Artículo 2º de la Ley 3º de 1992.



- Se ordena que se establezcan estampillas y que el instrumento de recaudo atienda las necesidades de todos los municipios del departamento (art. 5, modificatorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012).
- Se ordena a los Concejos establecer tarifas especiales o exonerar de tributos a los inmuebles del cuerpo de bomberos y exonerarlos del pago del impuesto de Industria y Comercio, avisos y tableros, impuesto sobre vehículo automotor, valorización y estampillas (Art. 7, modificatorio del artículo 30 de la Ley 1575 de 2012).
- Se ordena a los departamentos “financiar los gastos de legalización de los vehículos utilizados para la prestación del servicio” en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría no cuente con los recursos suficientes, lo cual se acreditará con la simple manifestación (Artículo 8, modificatorio del artículo 32 de la Ley 1575 de 2012).
- Se ordena a municipios, distritos y departamentos, aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos (artículo 10, modificatorio del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012).
- Se ordena a los concejos municipales y distritales establecer “sobretasas o recargos”, es decir, **crear nuevos impuestos, sobre los impuestos predial y de industria y comercio** (artículo 10, modificatorio del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012).
- Se ordena también a las Asambleas establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones, de acuerdo con la ley y con destinación específica a la financiación de la actividad bomberil (artículo 10, modificatorio del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012).

Estas “órdenes” se pueden dividir en dos modalidades:

1. Las relativas a **crear un cuerpo de bomberos oficial, excluyendo la posibilidad de celebrar contratos para la prestación indirecta del servicio** y, por otra,
2. Las relativas a los **tributos, sus tarifas y las exenciones**. En este orden presentaremos nuestra opinión jurídica respecto de los obstáculos constitucionales para su consagración legal.

A continuación, desarrollaremos cada una de las mencionadas órdenes:

- **La orden de crear un cuerpo de bomberos oficial (art. 2, modificatorio del artículo 3 de la Ley 1575 de 2012, art. 5, modificatorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012 y art. 5, modificatorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012)**

Mientras que en el inciso 4º del artículo 3º de la Ley 1575 de 2012 se establece que los distritos y municipios garantizarían la prestación del servicio de bomberos “a través de los cuerpos de bomberos oficiales o mediante la celebración de contratos y/o convenios con los cuerpos de bomberos voluntarios”, en el proyecto se propone que los municipios de categoría 1, 2 y 3 solo puedan prestar el servicio mediante cuerpos de bomberos oficiales.



Con esta disposición se vulneran las siguientes disposiciones de orden constitucional:

- Las entidades territoriales tienen derecho a gobernarse por autoridades propias y a ejercer las competencias que les correspondan, entre otras (artículo 287).
- Solo los concejos pueden establecer la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias (numeral 6° del artículo 313 de la Constitución Política de Colombia).
- Corresponde al alcalde -y no al legislador-, dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (numeral 3° del artículo 315) y crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias (numeral 7° del artículo 315).
- **La orden de establecer impuestos de entidades territoriales y exenciones (art 5, modificatorio del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012, art. 7, modificatorio del artículo 30 de la Ley 1575 de 2012, artículo 8, modificatorio del artículo 32 de la Ley 1575 de 2012 y art. 10, modificatorio del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012)**

A diferencia de la norma vigente, el proyecto de ley obliga a los Concejos y a las Asambleas a crear impuestos o a establecerlos, en clara contradicción con la facultad de las entidades territoriales en el sentido de *“administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”* (numeral 3° del artículo 287 de la Constitución Política de Colombia).

Pero, en adición, las exenciones propuestas dentro del proyecto, con carácter obligatorio, contravendrían lo dispuesto en el artículo 294 constitucional, según el cual: *“La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”*.

Además, se violaría la autonomía de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales (art. 298 constitucional), las facultades de la asamblea de reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del departamento (num. 1° del artículo 300) y de decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales (num. 4° del artículo 300).

Bajo idéntica condición se contravendrían las facultades de los concejos de reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio (num. 1° del artículo 313) y votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales (num. 4° del artículo 313).

Pero además, como ante la orden de establecer los tributos que prevé el proyecto, que se imparte a los concejos, no existe la posibilidad de tomar una decisión en contrario, se vulneraría la previsión del inciso primero del artículo 317 constitucional, según el cual, *“Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”*.



En suma, no es dado al legislativo ordenar que se creen entidades en el orden territorial, ni que se establezcan tributos o exenciones sobre ellos en las entidades territoriales, sin vulnerar la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y para gobernarse mediante autoridades propias. En adición, la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales es de reserva de ley orgánica. Por tanto, las disposiciones aludidas son contrarias al ordenamiento constitucional colombiano.

3. EL MONOPOLIO ESTATAL PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE BOMBEROS (ART. 2, MODIFICATORIO DEL ARTÍCULO 3 DE LA LEY 1575 DE 2012, ART. 5, MODIFICATORIO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 1575 DE 2012 Y ART. 5, MODIFICATORIO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY 1575 DE 2012).-

La prohibición de contratar la prestación del servicio con cuerpos de bomberos voluntarios en el caso de los municipios de categoría 1, 2 y 3 no solo supone la vulneración de disposiciones constitucionales relativas a la autonomía de las entidades territoriales y a la estructura competencial en materia normativa de cada una de ellas, sino que constituye la consagración de un monopolio estatal, asunto este del resorte de las comisiones terceras como se ha dicho, pero que también exige el cumplimiento de previsiones constitucionales adicionales.

En efecto, aunque los bomberos voluntarios, por disposición del literal b) del artículo 18º de la ley 1575 de 2012 tengan el carácter de “asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común”, ellos y quienes trabajen para tales asociaciones, serían privados, en caso de aprobarse el proyecto de ley, del ejercicio de una actividad económica lícita.

Para establecer un monopolio estatal como el propuesto, sería necesario dar cumplimiento al artículo 336 de la Constitución Política de Colombia, cuyo texto es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.



El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

Debería entonces el legislador, demostrar que el monopolio a crear, tendría una finalidad rentística, situación que no se verifica en el caso que nos ocupa y, adicionalmente, consagrar la indemnización plena y previa de las personas que sean privadas de la actividad económica lícita.

4. LA NECESIDAD DE ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL Y DE AVAL DEL GOBIERNO NACIONAL.-

En el artículo 8° del proyecto, modificatorio del artículo 32 de la ley 1575 de 2012, se establece una exención de IVA, tasas, contribuciones, aranceles y nacionalización, por la adquisición por compra o donación de vehículos, equipos o elementos nuevos o usados siempre y cuando el destinatario final sea Bomberos de Colombia y por la adquisición de los equipos y vehículos especializados destinados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, entre otras disposiciones similares. No puede soslayarse el hecho de que según lo establecido en el inciso 2° del artículo 154 constitucional, sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes “*que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales*”.

También, se sugiere revisar el cumplimiento de la exigencia de análisis fiscal de estas normas y de aquéllas aludidas que contienen beneficios tributarios, en atención a lo establecido en el artículo 7° de la ley 819 de 2013.

Preocupa la inexistencia de una cuantificación de las necesidades y de los recursos que se recaudarían, así como del peso tributario para los contribuyentes, que tendrían que asumir nuevas cargas en materia de impuestos municipales, distritales y departamentales, máxime cuando se establecen pisos obligatorios para municipios, distritos y departamentos, de las tarifas en relación con los tributos que se usan de base para calcular los que se crearían con la nueva ley⁴.

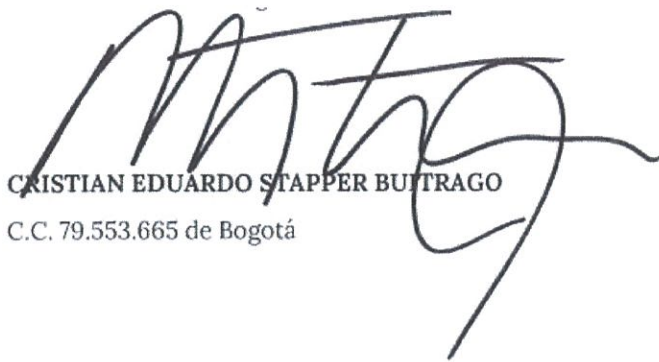
Resulta por demás **desdibujada la naturaleza gratuita del servicio de bomberos** para la ciudadanía y cuyo derrotero, presente en la ley vigente, ratifica la prohibición de exigirse contraprestación de cualquier naturaleza por dichos servicios. Lo anterior teniendo en cuenta que se pretende la imposición de unas cargas permanentes, que de antemano resultan excesivas y no consultan ninguno de los principios tributarios, menos aún la capacidad de pago que comprometerían al exigir que se impongan sobretasas no inferiores al 3% del impuesto predial ni al 3% del impuesto de industria y comercio, además de estampillas y otras sobretasas a contratos, obras públicas e interventorías no inferiores al 1% del valor total del contrato, obra pública o demás.

⁴ Según cálculos de FENALCO, Bogotá recaudará por concepto del impuesto predial este año, una cifra cercana a los 4.2 Billones de pesos. El predial en Bogotá equivale a un 22-23% del recaudo total por predial en el país. Así, el recaudo total de predial en el país en este año alcanzaría una cifra de 19 billones de pesos. Con la sobretasa, solamente para el predial, sin contar ICA y los tributos departamentales, el recaudo sería cercano a 570 mil millones de pesos.



En consecuencia y por virtud de lo anterior, teniendo en cuenta las vicisitudes de orden constitucional expuestas y el carácter regresivo de los tributos que constituyen el núcleo del proyecto, respetuosamente se solicita considerar el archivo del Proyecto de Ley No. 043 de 2023 Cámara *“Por medio del cual se fortalece la prestación del servicio público esencial de bomberos, se modifica la Ley 1575 de 2012 y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,



CRISTIAN EDUARDO STAPPER BUITRAGO
C.C. 79.553.665 de Bogotá