

## **Telecomunicaciones y métodos para evitar la doble imposición**

**Por Paul DePasquale y Alyssa Varley, Baker & McKenzie Zurich**

*[Resumen]*

La actividad empresarial e inversionista transfronteriza inevitablemente conlleva la aplicación de normas fiscales de más de un país. Cuando múltiples países imponen normas fiscales diferentes, y en ocasiones opuestas, las actividades transfronterizas pueden verse sujetas a una doble imposición. Los principales mecanismos para evitar la doble imposición son i) eximir las rentas de la imposición en uno o más países (método de exención) o ii) permitir la doble imposición al tiempo que se autoriza al contribuyente a solicitar créditos o deducciones en función de los impuestos abonados en un país con respecto a su responsabilidad fiscal en otro país (método de crédito).

En este documento se exponen brevemente los mecanismos que utilizan los gobiernos para impedir la doble imposición. En primer lugar se trata brevemente la disposición aplicable a los servicios de telecomunicaciones internacionales inalámbricas en virtud del Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales (RTI) y posteriormente se abordan los principales mecanismos que permiten evitar la doble imposición y las diferencias más notables entre ellos. Por último, se presenta un ejemplo de la experiencia de Estados Unidos para eliminar la doble imposición estatal de los servicios de telecomunicaciones.

*[Texto del artículo]*

La evolución tecnológica ha resultado en un incremento de las actividades empresariales e inversionistas transfronterizas, en particular en lo que respecta a las telecomunicaciones, que permiten la ejecución de tales actividades y se benefician de las mismas. Las actividades transfronterizas conllevan inevitablemente la aplicación de normas fiscales de más de una jurisdicción. Los métodos fiscales internacionales para evitar la doble imposición se han desarrollado en el contexto de una economía global basada en la fabricación y comercio de bienes tangibles donde se puede hacer fácilmente un seguimiento de la ubicación de las instalaciones de producción, de los empleados y de las ventas. Así, estos factores son importantes para determinar la imposición. Con mucha frecuencia, estas normas no están adaptadas a las tecnologías inalámbricas y de Internet, donde los servicios y la información se prestan a distancia y de manera intangible.

Cuando múltiples países aplican normas fiscales diferentes y en ocasiones opuestas, las actividades transfronterizas pueden verse sujetas a una doble imposición (imposición fiscal en dos o más países de los mismos ingresos, activos o transacciones). La doble imposición puede poner trabas a las actividades económicas y flujos de capital transfronterizos. Los gobiernos suelen reducir los riesgos de doble imposición mediante medidas unilaterales en la legislación nacional o de manera bilateral con acuerdos de doble imposición (ADI). Ya sean unilaterales o bilaterales, los principales mecanismos para evitar la doble imposición son i) eximir las rentas de la imposición en uno o más países (método de exención) o ii) permitir la doble imposición al tiempo que se autoriza al contribuyente solicitar créditos o deducciones en función de los impuestos abonados en un país con respecto a su responsabilidad fiscal en otro país (método de crédito).

En este documento se exponen brevemente los mecanismos que utilizan los gobiernos para impedir la doble imposición. En primer lugar se trata brevemente la disposición aplicable a los servicios de telecomunicaciones internacionales inalámbricas en virtud del Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales (RTI) y posteriormente se abordan los principales mecanismos que permiten evitar la doble imposición y las diferencias más notables entre ellos. Por último, se presenta un ejemplo de la experiencia de Estados Unidos para eliminar la doble imposición estatal de los servicios de telecomunicaciones.

## **El Acuerdo de Melbourne**

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es la organización más importante de las Naciones Unidas en lo que concierne a las tecnologías de la información y la comunicación. La UIT es una plataforma global de normalización y promoción de las tecnologías de la información y la comunicación para los gobiernos y el sector privado. En 1988, la UIT adoptó el RTI (generalmente conocido como "Acuerdo de Melbourne"). El RTI es el marco reglamentario para la prestación de servicios de telecomunicaciones internacionales<sup>1</sup>.

Uno de los principales objetivos del RTI es fomentar el desarrollo y el funcionamiento armoniosos de las telecomunicaciones entre distintos países. La doble imposición suele reducir la eficacia fiscal y la "neutralidad de las exportaciones de capital". En términos generales, la neutralidad de las exportaciones de capital es el principio que sostiene que los contribuyentes han de estar sujetos a una imposición nacional a las inversiones equivalente a la imposición aplicable a las inversiones extranjeras. La doble imposición puede oponerse a los objetivos de fomento del desarrollo y el funcionamiento armoniosos de las telecomunicaciones e impedir la neutralidad de las exportaciones de capital.

En el Artículo 6.1.3 del RTI se estipula lo siguiente:

Cuando en la legislación nacional de un país se prevea la aplicación de una tasa fiscal sobre la tasa de percepción por los servicios internacionales de telecomunicación, esa tasa fiscal sólo se percibirá normalmente por los servicios internacionales de telecomunicación facturados a los clientes de ese país, a menos que se concierten otros arreglos para hacer frente a circunstancias especiales<sup>2</sup>.

En el Artículo 1.6 del Apéndice 1 del RTI se establece que "[c]uando una administración esté sujeta a un impuesto o una tasa fiscal sobre las partes alícuotas de distribución u otras remuneraciones que le correspondan, no deberá a su vez deducir tal impuesto o tasa fiscal de las otras administraciones"<sup>3</sup>. En el RTI no se define el término "tasa fiscal"<sup>4</sup>. Sin embargo, sí se califica la "tasa fiscal" haciendo referencia a "cuando en la legislación nacional de un país se prevea [su] aplicación"<sup>5</sup>. Con ello se entiende que el término "tasa fiscal" se ha de definir de conformidad con la legislación nacional de cada Estado Miembro<sup>6</sup>.

El significado y la aplicación del Artículo 6.1.3 no están del todo claros. Los ADI, por ejemplo, suelen definir detalladamente las tasas que rigen. La ausencia de una definición precisa de "tasa fiscal" en el RTI resulta en una falta de claridad y crea incertidumbre<sup>7</sup>.

La UIT está considerando las dos siguientes propuestas de revisión del Artículo 6.1.3:

<sup>1</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones, Actas Finales de la Conferencia Administrativa Mundial Telegráfica y Telefónica [CAMTT-88], Reglamento de las Telecomunicaciones Internacionales (Ginebra, 1989) [en adelante, RTI].

<sup>2</sup> *Id.*, at Art. 6.1.3.

<sup>3</sup> *Id.*, at Apéndice 1, Art. 1.6.

<sup>4</sup> Marc D. Ganz, 946 T.M., *U.S. International Taxation of Telecoms*, BNA Portfolio.

<sup>5</sup> RTI, nota 1 *supra*, Art. 6.1.3.

<sup>6</sup> *Id.*; véase también UIT CONF/PP-9420 (8 de julio de 1994).

<sup>7</sup> Ganz, 946 T.M., *U.S. International Taxation of Telecoms*, BNA Portfolio.

**Alternativa 1:**

Los países gozan de libertad para aplicar leyes fiscales a los servicios internacionales de comunicaciones con arreglo a sus legislaciones nacionales, pero debe evitarse la doble imposición internacional.

**Alternativa 2:**

Los países no aplicarán tasas a las demandas internacionales entrantes a fin de evitar la doble imposición.

Para paliar las posibles consecuencias de la doble imposición y garantizar que las normas fiscales se aplican de manera coherente y justa, un mecanismo de evitación de la doble imposición debe i) proteger contra el riesgo de doble imposición cuando los mismos ingresos son imposables en dos países; ii) definir las tasas e impuestos cubiertos por el acuerdo; iii) establecer un marco procesal para su aplicación y para la solución de controversias; iv) proteger los derechos fiscales de cada país; y v) proteger contra todo intento de evitación o evasión fiscal.

**Dos tipos básicos de doble imposición**

La elaboración de métodos eficaces para evitar la doble imposición necesita el conocimiento de las circunstancias en que se da la doble imposición y de los principales mecanismos que los gobiernos utilizan para evitarla.

Hay dos tipos básicos de doble imposición y dos mecanismos conceptuales de base para evitarla.

El primer tipo de doble imposición se suele denominar "doble imposición económica". La doble imposición económica se da cuando dos personas distintas han de cotizar por los mismos ingresos o el mismo capital<sup>8</sup>. La doble imposición económica se permite en muchos sistemas fiscales nacionales e internacionales. Por ejemplo, se permite que haya doble imposición económica cuando una empresa cotiza por sus beneficios y éstos vuelven a someterse al impuesto cobrado al accionista de la empresa cuando ésta distribuye los beneficios como dividendos<sup>9</sup>.

El segundo tipo de doble imposición es la "doble imposición jurídica", que se da cuando una persona ha de someter el mismo ingreso o capital al régimen fiscal de más de un país<sup>10</sup>. Este documento se centra en los mecanismos de evitación de la doble imposición jurídica más que en los de la doble imposición económica.

Hay tres casos de doble imposición jurídica, que se da cuando dos países reclaman que los ingresos de una persona tienen origen en su jurisdicción, o cuando uno o ambos países cobran a sus ciudadanos o residentes impuestos sobre los ingresos generados en cualquier parte del mundo<sup>11</sup>. Los ADI suelen resolver estos conflictos "origen-origen" estableciendo normas de origen uniformes y otorgando la jurisdicción fiscal primaria o exclusiva a uno de los Estados de acuerdo con dichas

<sup>8</sup> Klaus Vogel, *Double Taxation Conventions*, 3rd edition, Kluwer Law International, p. 1124.

<sup>9</sup> En algunos países se ha puesto fin total o parcialmente a la doble imposición económica integrando en una sola tasa el impuesto de sociedades y el aplicable a los accionistas. Esto puede lograrse concediendo al accionista un crédito equivalente total o parcialmente al impuesto de sociedades abonado por los beneficios distribuidos. Entre los países que han adoptado la integración total o parcial se cuentan Francia, Alemania y Reino Unido. En Estados Unidos se han examinado varias propuestas de integración, pero hasta la fecha no se ha adoptado para la mayoría de empresas y accionistas.

<sup>10</sup> *Id.*, at p. 1124.

<sup>11</sup> *Id.*

normas<sup>12</sup>. En segundo lugar, puede haber doble imposición cuando dos o más Estados consideran que una misma persona reside en su jurisdicción<sup>13</sup>. Para reducir estos problemas de "residencia-residencia", los ADI suelen definir detalladamente la residencia incluyendo disposiciones aclaratorias para casos especiales, como cuando una persona reside parte del año en un país y parte en el otro. El tercer caso de doble imposición puede darse cuando los ingresos están fiscalizados tanto en el país donde se generan como en el país donde reside el beneficiario<sup>14</sup>. La solución que dan los ADI a estos conflictos "origen-residencia" es otorgar derechos fiscales primarios o exclusivos a uno de los Estados, generalmente dando prioridad a un país sobre el otro.

### **Dos mecanismos conceptuales básicos para evitar la doble imposición**

Tanto las soluciones unilaterales en la legislación nacional como las bilaterales en los ADI utilizan uno de los dos métodos básicos para evitar la doble imposición: i) el método de exención o ii) el método de crédito. De cada método existen las variantes que se exponen a continuación.

#### **Método de exención**

Con el método de exención, el país de residencia no fiscaliza los ingresos que puede fiscalizar el país de origen de los ingresos<sup>15</sup>. El método de exención tiene dos variantes: exención total y exención progresiva.

##### ***Exención total***

De acuerdo con el método de la exención total, los ingresos generados en el país de origen no se fiscalizan en el país de residencia y se ignora a la hora de calcular los impuestos del país de residencia. En un sistema fiscal con una estructura impositiva progresiva y un régimen de exención plena, puede ser más conveniente para el contribuyente, desde el punto de vista fiscal, obtener sus ingresos fuera del país de residencia que exclusivamente en él. Habría en este caso violación del principio de neutralidad de la exportación de capital.

Para los ejemplos que aquí se presentan, se supone que en el país de residencia ("R") se impone una tasa del 35% a unos ingresos de 75 USD, y del 40% a unos ingresos de 100 USD. Si la Empresa, residente en R, obtiene 100 USD de ingresos generados exclusivamente en R, la Empresa abonará 40 USD a R en concepto de impuestos.

#### **Ejemplo 1:**

Supongamos que la Empresa tiene unos ingresos de 100 USD, 30 USD de los cuales proceden del país de origen ("S"). S fiscaliza los ingresos generados en S al 25%. De no evitarse la doble imposición, la Empresa tendría que abonar en concepto de impuestos un total de 47,5 USD: 40 USD a R y 7,5 USD a S. Los impuestos aplicados a la Empresa son menos ventajosos que si la Empresa hubiese obtenido 100 USD generados exclusivamente en R<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> Los ejemplos expuestos en este documento se basan en los ejemplos presentados en Vogel, *Double Taxation Conventions*, 3ª edición, Capítulo V.

Con un régimen de exención total, la Empresa abonaría 24,5 USD de impuestos a R (35% aplicable a los 70 USD generados en R) y 7,5 USD de impuestos a S (25% aplicable a los 30 USD generados en S), ascendiendo los impuestos totales a 32 USD. Desde el punto de vista fiscal, este caso es más ventajoso para la Empresa que si todos sus ingresos se hubiesen generado en R. Es lo que suele pasar cuando se emplea el método de exención total, a menos que el tipo impositivo de S sea superior al de R.

### ***Exención progresiva***

De acuerdo con el método de exención progresiva, el país de residencia no aplica impuestos a los ingresos generados en el país de origen, pero sí los tendrá en cuenta a la hora de determinar el tipo impositivo aplicable al contribuyente en el país de residencia.

### **Ejemplo 2:**

Con las mismas premisas del Ejemplo 1 y aplicando la exención progresiva, la Empresa abonaría en concepto de impuestos 28 USD a R (impuesto sobre los 70 USD generados en R al tipo impositivo máximo del 40%) y 7,5 USD de impuestos a S (25% aplicable a los 30 USD generados en S), ascendiendo los impuestos totales a 35,5 USD.

Tanto en el Ejemplo 1 como en el Ejemplo 2, la reducción fiscal que la Empresa recibe de R (15,5 USD en el Ejemplo 1 y 12 USD en el Ejemplo 2) es superior al impuesto efectivo que la Empresa abona a S (7,5 USD en ambos casos) porque a los ingresos generados se les impone la tasa fiscal más baja de S.

### **Método de crédito**

De acuerdo con el método de crédito, el país de residencia fiscaliza todos los ingresos (independientemente de su origen) del contribuyente residente en ese país, pero concederá un crédito fiscal equivalente a los impuestos abonados al país de origen. Al igual que ocurre con el método de exención, hay dos tipos básicos de mecanismo de crédito: el crédito total y el crédito ordinario.

### ***Crédito total***

Con el método de crédito total, el país de residencia concederá un crédito fiscal equivalente a la totalidad de los impuestos aplicados por el país de origen.

### **Ejemplo 3:**

Con las mismas premisas del Ejemplo 1, la Empresa debería abonar una tasa de 40 USD a R (40% aplicable a la totalidad de los 100 USD), pero podría reducir la imposición concediendo un crédito correspondiente a los 7,5 USD de impuestos (25% aplicable a los 30 USD generados en S) abonados a S. Así, la empresa sólo tendría que pagar 32,5 USD a R. Los impuestos totales abonados por la Empresa ascenderían a 40 USD (como si todos los ingresos se hubiesen generado en R).

Si, no obstante, S impusiese un tipo del 45% a los ingresos generados por la Empresa en S, ésta podría reducir su carga fiscal en R en los 13,5 USD (45% aplicable a los 30 USD generados en S) abonados a S. También así los impuestos totales abonados ascenderían a 40 USD (como si se le aplicase el tipo del 40% de R), pero deberá abonar 26,5 USD a R y 13,5 a S.

### ***Crédito ordinario***

Como se muestra en el Ejemplo 3, el mecanismo de crédito alcanza la neutralidad fiscal para el contribuyente, pero el mecanismo de crédito total puede hacer que R pierda ingresos a favor de S. Por este motivo, la mayoría de países no conceden créditos totales equivalentes a los impuestos abonados al país de origen con respecto al país de residencia. El mecanismo de crédito más común es el denominado "ordinario", de acuerdo con el cual se permite que los impuestos cobrados por el país de origen se deduzcan de los aplicados por el país de residencia sólo en la medida en que esos ingresos se hubiesen fiscalizado en el país de residencia.

#### **Ejemplo 4:**

Con el mecanismo de crédito ordinario y las mismas premisas del Ejemplo 3, R concedería un crédito por los impuestos abonados a S sólo en la medida en que R fiscalizaría los ingresos generados en S (ausencia de crédito).

Del mismo modo, la Empresa podría reducir su deuda fiscal de 40 USD (40% aplicable a los 100 USD) con R en 12 USD (40% aplicable a 30 USD) de los impuestos abonados a S. La carga fiscal total de la Empresa sería de 41,5 USD, repartida en 13,5 USD abonados a S (45% aplicable a 30 USD) y 28 USD a R (40 USD de carga fiscal menos el crédito de 12 USD abonados a S). Sin embargo, la legislación aplicable puede permitir al contribuyente arrastrar el crédito inutilizado de 1,5 USD a los años siguientes<sup>17</sup>.

Con el método de crédito, el país de residencia nunca concede reducciones fiscales superiores a los impuestos realmente abonados al país de origen, lo que, como se ha visto, puede ocurrir con el método de exención<sup>18</sup>. Si el tipo impositivo del país de origen es inferior al del país de residencia, el contribuyente siempre deberá abonar la misma cuantía en concepto de tasas que si sólo estuviese sujeto al régimen del país de residencia<sup>19</sup>. Con el mecanismo de crédito ordinario, si el tipo impositivo del país de origen es superior al del país de residencia, las cargas serán menos favorables para el contribuyente que si sólo estuviese sometido al régimen del país de residencia, puesto que estará efectivamente sujeto al tipo impositivo más alto, de R o de S, aplicable a los ingresos generados en S<sup>20</sup>.

### **Cómo se evita la doble imposición estatal en Estados Unidos**

El sistema federal constitucional de Estados Unidos, donde existe una doble soberanía estatal y federal, deja abierta la posibilidad de una doble imposición a nivel estatal, semejante a la doble imposición que puede ocurrir en el contexto internacional. La Cláusula de Comercio de la Constitución de Estados Unidos otorga al Congreso de ese país potestad para regular el comercio interestatal<sup>21</sup>. La interpretación habitual de esta cláusula es que contiene un elemento, denominado

<sup>17</sup> La utilización del crédito en años posteriores puede estar sujeta a restricciones y limitaciones adicionales. Al variar estas restricciones y limitaciones de un país a otro, quedan fuera del alcance del presente artículo.

<sup>18</sup> Vogel, at p. 1128.

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> Constitución de Estados Unidos de América, Artículo I, Sección 8, Cláusula 3.

"cláusula de comercio en durmiente", mediante el cual se prohíbe a los gobiernos estatales adoptar legislación que obstaculice o discrimine indebidamente el comercio interestatal<sup>22</sup>.

En el contexto fiscal estatal, el Tribunal Supremo de Estados Unidos creó una prueba en cuatro partes para determinar la constitucionalidad de un impuesto en virtud de la Cláusula de Comercio. De acuerdo con esa prueba, i) los contribuyentes no residentes en el Estado han de tener una conexión (nexo) sustantiva con el Estado, ii) el régimen fiscal no ha de discriminar el comercio interestatal, iii) los impuestos han de proporcionarse adecuadamente, y iv) debe haber una relación justa entre el impuesto aplicado y el servicio prestado<sup>23</sup>. Para ajustarse al requisito de proporción adecuada, los Estados suelen fiscalizar los ingresos generados en ellos aplicando una fórmula de repartición o crédito.

### **El caso Goldberg**

En 1985, el Estado de Illinois autorizó imponer una tasa del 5% a la facturación bruta de las telecomunicaciones interestatales con origen o terminación en Illinois, independientemente de que la llamada se pagase directamente o mediante factura<sup>24</sup>. El decreto de Illinois preveía un crédito previa prueba de que el contribuyente estaba sometido a impuestos en otro Estado por la misma llamada a que se aplicaba la tasa en Illinois. En *Goldberg v. Sweet*<sup>25</sup>, se puso en tela de juicio la constitucionalidad del impuesto especial de Illinois ante el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en virtud de la cláusula de comercio durmiente. El Tribunal Supremo sentenció que el impuesto especial de Illinois no viola la cláusula de comercio durmiente al satisfacer todos los requisitos de la prueba detallada anteriormente<sup>26</sup>.

En *Goldberg*, el Tribunal Supremo consideró que tanto el Estado en que se origina la transmisión como el Estado en que termina pueden aplicar impuestos al servicio de telecomunicaciones, si cada uno de ellos puede establecer un nexo con el contribuyente<sup>27</sup>. El Tribunal consideró que un Estado satisfaría los requisitos constitucionales de nexo si la dirección del servicio (es decir, la ubicación del equipo a que se facture la transmisión) o la dirección de facturación del contribuyente se encuentran en ese Estado<sup>28</sup>.

---

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, *City of Philadelphia v. New Jersey*, 437 U.S. 617 (1978); *Dean Milk Co. v. City of Madison, Wisconsin*, 340 U.S. 349 (1951); *Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm.*, 432 U.S. 333 (1977).

<sup>23</sup> *Complete Auto Transit v. Brady*, 430 U.S. 274, 288-289 (1977).

<sup>24</sup> *Goldberg v. Sweet*, 488 U.S. 252 (1989).

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.* En primera instancia, el contribuyente alegó que el impuesto también suponía una violación de la cláusula de procedimiento equitativo y de la Cláusula de igual protección de la Constitución de Estados Unidos. Estas cláusulas también limitan la autoridad fiscal de los Estados. El contribuyente abandonó estos argumentos en su apelación al Tribunal Supremo.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> *Id.*

## **La Ley de origen de las telecomunicaciones móviles**

La aplicación del razonamiento *Goldberg* a las telecomunicaciones inalámbricas puede llevar a la doble imposición y a una confusión acerca de la necesidad de determinar la ubicación física de origen de la comunicación<sup>29</sup>.

En el año 2000, el Congreso de Estados Unidos promulgó la Ley de Origen de las Telecomunicaciones Móviles de 2000 (en adelante, la "Ley") para simplificar las facturas, reducir las posibilidades de doble imposición y reducir y simplificar las normas fiscales para los operadores y los gobiernos estatales y locales<sup>30</sup>. La Ley limita el derecho de un Estado a fiscalizar las telecomunicaciones en el lugar de "uso primario"<sup>31</sup>. El "lugar de uso primario" es la dirección de residencia o principal laboral del cliente. En virtud de la Ley, sólo el lugar de uso primario tiene jurisdicción para fiscalizar las llamadas telefónicas inalámbricas, independientemente del lugar donde se encuentre el cliente o del lugar donde la llamada tiene su origen, su terminación o su encaminamiento<sup>32</sup>. Asimismo, uno de los objetivos de la Ley es evitar la doble imposición estableciendo una norma uniforme sobre el origen, conceptualmente semejante al proceso por el que los países establecen normas uniformes sobre el origen en los ADI.

## **Conclusión**

En este documento se exponen los mecanismos básicos que utilizan los gobiernos para evitar la doble imposición. Los métodos básicos son el de exención y el de crédito. Las actividades transfronterizas y la disconformidad entre legislaciones fiscales crean disparidades que, a su vez, dejan paso a una posible doble imposición. Los gobiernos pueden reducir, aunque no siempre eliminar, estos riesgos concluyendo ADI que incrementan la convergencia de las leyes fiscales, en particular en lo que respecta a las normas de determinación de origen.

---

<sup>29</sup> James A. Amdur, 1810-2nd T.M., *State Taxation of Transportation, Telecommunications, and Energy Companies*, BNA Portfolio.

<sup>30</sup> 114 Stat. 626, Public Law 106-252; 4 U.S.C. §§ 116-126; véase Kevin P. Thompson, *Prospects Grow Dim: 106th Congress Will Resolve The Thorniest Issues in Internet Taxation Debate*, in *State and Local Taxation; What Every Lawyer Needs to Know*, at 133, 144 (PLI Tax Law & Practice, Order No. J0-003J, 2001).

<sup>31</sup> 4 U.S.C. § 122.

<sup>32</sup> *Id.*