

SECRETARIA DE ECONOMIA

DECISION y Orden Provisional del Panel sobre la revisión de la Resolución Final de la Revisión Administrativa de Derechos Antidumping 2008-2009, en materia de perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México, al que se le asignó el número de expediente USA-MEX-2011-1904-02.

ARTICULO 1904 REVISION ANTE UN PANEL BINACIONAL
De conformidad con el
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

En material de:	)	
PERFILES Y TUBERÍA RECTANGULAR DE GROSOR	)	
LIGERO DE MÉXICO	)	
	)	
	)	Expediente del Secretariado
	)	No.: USA-MEX-2011-1904-02
	)	
Resolución Final de la Revisión	)	
Administrativa de Derechos	)	
Antidumping 2008-2009	)	
	)	

Decisión y Orden Provisional

I. Introducción

Este Panel se ha constituido de conformidad con el Artículo 1904 (2) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El Panel fue designado para revisar la resolución final de la revisión administrativa de la orden antidumping 2008-2009, emitida por la Administración de Comercio Internacional de los EE.UU. [en adelante, el "ITA" por sus siglas en Inglés] sobre perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México. Perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México, 76 Reg. Fed. 9547 (18 de febrero de 2011).

El 18 de marzo de 2011 Maquilacero S.A. de C.V. [En adelante "Maquilacero"], un productor mexicano y exportador de la mercancía en cuestión, presentó una solicitud de revisión ante Panel Binacional sobre los resultados de dicha resolución final.

En su demanda, presentada el 18 de abril de 2011, Maquilacero planteó dos errores cometidos por el ITA: (1) El ITA erró en materia de derecho al reducir a cero los márgenes negativos al calcular el promedio ponderado del margen de dumping determinado para Maquilacero, y (2) la aplicación del ITA de la disposición legal sobre el depósito máximo de derechos (*cap provision*) para las importaciones de Maquilacero durante el período de vigencia de las medidas provisionales, es contraria al texto del estatuto 19 USC § 1673f (a) de la ley antidumping de los Estados Unidos. Memorial de Maquilacero pág. 5-8 (18 de abril de 2011).

Por las razones expuestas con más detalle a continuación, y sobre la base del expediente administrativo, la ley aplicable, las comunicaciones escritas de las partes en este procedimiento, y la audiencia del Panel celebrada en Washington, D.C., el 6 de septiembre de 2012, el Panel devuelve en parte, y mantiene en parte, la resolución final de la revisión administrativa.

II. Antecedentes

El 5 de agosto de 2008, el ITA publicó la orden antidumping sobre perfiles y tubería rectangular de grosor ligero. Perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México, la República Popular China y la República de Corea: Órdenes de derechos antidumping, 73 Reg. Fed. 45403 (5 de agosto de 2008). A las importaciones de la mercancía investigada de Maquilacero les fue calculado posteriormente un depósito en efectivo igual al margen estimado de dumping del 2.4% *ad valorem*. El 13 de septiembre de 2010, el ITA publicó la resolución preliminar de su primera revisión administrativa de la resolución final de la investigación antidumping de 2008. Perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México: Resolución Preliminar de la Revisión Administrativa Antidumping, 75 Reg. Fed. 55559 (13 de septiembre de 2010). La primera revisión abarcó nueve fabricantes / exportadores y cubrió el periodo de revisión del 30 de enero de 2008 al 31 de julio de 2009. Aunque el ITA había nombrado a nueve empresas en su anuncio de inicio de la revisión, sólo se examinaron las ventas individuales de dos empresas - Maquilacero y Regiomontana de Perfiles y Tubos S.A. de C.V.

El ITA invitó a las partes a hacer comentarios sobre la resolución preliminar y recibió comunicaciones de las empresas seleccionadas, las no seleccionadas para revisión individual, y de las partes nacionales de los EE.UU. interesadas. Ninguna de las partes solicitaron una audiencia durante la revisión.

El 6 de enero de 2011, el Departamento de Comercio de Estados Unidos (en adelante DOC) publicó un aviso ampliando el plazo para la publicación de la resolución final de la revisión hasta el 10 de febrero de 2011. Perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México: Extensión de Plazo de la Resolución Final de la Revisión Administrativa Antidumping, 76 Reg. Fed. 774 (6 de enero de 2011). El 18 de febrero de 2011, el ITA publicó la resolución final. El ITA hizo varias modificaciones en relación a su resolución preliminar con respecto a Maquilacero:

- (1) Se ajustó el cálculo de los gastos generales y administrativos (G & A) no permitiendo una compensación que Maquilacero reclamaba por los ingresos obtenidos a partir de un proyecto especial. También se eliminaron los gastos de mano de obra, relacionados con el proyecto especial, a partir del cálculo de los gastos variables generales como resultado del rechazo de la compensación;
- Se aclaró que, para el período de intervalo (es decir, del 28 de julio de 2008 al 4 de agosto de 2008), el CBP (*Custom Border Protection*) debería poner fin a la suspensión de la liquidación de cualquier entrada y liquidar las entradas sin tener en cuenta los derechos antidumping; y
- Se corrigió el programa de cálculo de margen para que el flete terrestre interno, gastos de agente y los gastos de manejo de la mercancía se convirtiera de pesos mexicanos a dólares estadounidenses antes de ser deducidos del precio de los EE.UU.

El ITA determinó que el margen de dumping promedio ponderado para los perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México durante el periodo de revisión del 30 de enero de 2008 al 31 de julio de 2009, fuese de 3.11% para Maquilacero.

III. Criterios de Revisión

El criterio de revisión aplicable está especificado por el TLCAN en los artículos 1904(2)-(3) y en el Anexo 1911 del TLCAN. Los paneles de revisión del Capítulo 19 son regidos por el Artículo 1904(3) para su aplicación:

El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.

Estas disposiciones requieren, por lo tanto, que un Panel descrito en el Capítulo 19 aplique los criterios de revisión y "principios generales de derecho" que un tribunal federal de los Estados Unidos aplicaría para revisar una resolución de daño del ITC ¹ (*International Trade Commission*).

El Anexo 1911 define el criterio de revisión a ser aplicado en una revisión del Panel como "el criterio establecido en la Sección 516A (b) (1) (B) de la Ley Arancelaria de 1930, en su versión modificada" La sección 516A (b) (1) (B), a su vez, define ese criterio de revisión de la siguiente manera:

El tribunal declarará como ilegal cualquier determinación, hallazgo o conclusión encontrada ... que no esté apoyada por evidencia sustancial en el expediente, o de alguna otra forma que no sea conforme a derecho. 19 U.S.C.A. § 1516a(b)(1) (B).

En consecuencia, el criterio de revisión para el presente procedimiento incluye la "evidencia sustancial" según lo establecido en la Sección 516A (b) (1) (B) de la Ley Arancelaria de 1930, en su versión modificada (19 USC § 1516a (b) (1) (B)).

El Panel debe, por tanto, afirmar la resolución final del ITA "a menos que se concluya que la determinación de la ITA no es apoyada por evidencia sustancial o está de algún otro modo en desacuerdo con la ley." PPG Industries, Inc. v. United States, 978 F. 2d 1232, 1236 (Cir. Fed. 1992).

La Corte Suprema de los EE.UU. ha interpretado "evidencia sustancial" de la siguiente manera:

La evidencia sustancial es más que una simple mención, y se debe hacer más que crear la sospecha de la existencia del hecho a ser establecido. "Esto significa que tal evidencia relevante pueda ser aceptada como adecuada por ser razonable para apoyar una conclusión:" ... y debe ser suficiente para justificar, si el juicio fuera ante un jurado, una negativa a dirigir un veredicto, cuando la conclusión que se busca extraer es un hecho para el jurado. *NLRB v. Columbian Esmaltado & Stamping Co.*, 306 U.S. 292, 300 (1939) citando a *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229 (1938). Véase, también, Consolo v. Federal Maritime Commission, 383 U.S. 607, 619-20 (1966), Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U.S. 474, 477 (1951), y Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 U.S. 197, 229 (1938).

1 El Anexo 1911 define como "principios generales de derecho" como, por ejemplo "sostener, bajo debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y el agotamiento de los recursos legales."

La Corte de Apelaciones del Circuito Federal ha aplicado la misma interpretación de "evidencia sustancial" en la revisión de las determinaciones del comercio internacional. Por ejemplo, Matsushita Electric Industrial Co., Ltd. v. United States, 750 F. 2d 927, 933 (Cir. Fed. 1984) y Atlantic Sugar, Ltd. v. United States, 744 F. 2d 1556, 1562 (Cir. Fed. 1984).

Además, la evidencia sustancial constituye "algo menos que el peso de la evidencia." Consolo v. Federal Maritime Commission, 383 U.S. párr. 619-20 (1966). "La posibilidad de llegar a dos conclusiones inconsistentes a partir de la evidencia, no impide que los hallazgos de una agencia administrativa puedan ser apoyados por evidencia sustancial". Matsushita Electric Industrial Co., Ltd. v. United States, 750 F.2d en 933 (Fed. Cir 1984.) (Citando Consolo v. Federal Maritime Commission, 383 en U.S. 619-20), y PPG Industries, Inc. v. United States, 978 F.2d en 1237 (Cir. Fed. 1992). Además, Zenith Electronics Corp. v. United States, 812 F. Supp. 228, 231 (CIT 1993); Minebea Co. Ltd. v. United States, 782 F. Supp. en 119 (CIT 1992); Torrington Co. v. United States, 745 F. Supp. 718, 723 (CIT 1990) *aff'd*, 938 F. 2d 1276 (Fed. Cir 1991.); y American Spring Wire Co. v. United States, 590 F Supp. 1273, 1276 (CIT 1984) *aff'd sub nom. Armco, Inc. v. United States*, 760 F. 2d 249 (Fed. Cir. 1985).

No está "dentro del dominio de la Corte medir la calidad adecuada o la cantidad de las pruebas de suficiencia, o el rechazo de una prueba sobre la base de una interpretación diferente del expediente." Koyo Seiko Co. Ltd. v. United States, 810 F. Supp. 1287, 1289 (CIT 1993) citando a Timken Co. v. United States, 699 F. Supp. 300, 306 (1988) *aff'd*, 894 F. 2d 385 (Fed. Cir 1990); y Can-Am Corp. v. United States, 664 F. Supp. 1444, 1450 (CIT 1987).

La revisión del Panel sobre la determinación final de daño se llevará a cabo "en el expediente administrativo." Artículo 1904 (2).² Por tanto, el Panel no revisará la resolución de la agencia *de novo*. Cabot Corp. v. United States, 694 F. Supp. 949, 952-53 (CIT 1988); Cerámica Regiomontana, S.A. v. United States, 636 F. Supp. 961, 966 (CIT 1986) *afirmado*. 810 F. 2d 1137 (Fed. Cir 1987), Luciano Pisoni Fabbrica Accessori v. United States, 640 F. Supp. 255, 256 (CIT 1986).

El requisito de que una revisión se base "en el expediente" significa que la revisión del Panel debe limitarse sólo a la "información presentada u obtenida por [el ITC] ... durante el curso de un procedimiento administrativo ..." 19 USC § 1516a(b) (2)(A)(i). Consideraciones sobre información que no haya sido presentada a, u obtenida por, el ITA durante el curso de una revisión administrativa estarían más allá de la jurisdicción de este Panel.

Ni la Corte de Apelaciones del Circuito Federal ni la Corte de Comercio Internacional ("CIT") "puede ... sustituir su decisión por el de la [agencia] cuando la elección sea 'entre dos puntos de vista bastante contradictorias, a pesar de que el tribunal justificadamente hubiera tomado una elección diferente si el asunto fue antes *de novo*'". Technoimportexport, UCF America Inc. v. United States, 783 F. Supp. 1401, 1404 (CIT 1992) citando a Universal Camera Co. v. NLRB, 340 U.S. 474, 488 (1951) y American Spring Wire Corp. v. United States, 590 F. Supp. 1273, 1276 (CIT 1984) *afirmado sub nom., Armco, Inc. contra los Estados Unidos*, 760 F.2d 249 (Fed. Cir. 1985). Por consiguiente, este Panel está igualmente limitado.

Esta deferencia a la agencia no es ilimitada. Como el CIT ha sostenido:

[E]l criterio de evidencia sustancial requiere generalmente que las cortes difieran de los métodos y conclusiones de la investigación de una agencia ... [L]a Corte no debe permitir que una agencia en el ejercicio de dicha facultad ignore o frustre la intención del Congreso, tal como se expresa en la legislación sustantiva que la agencia se encarga de administrar ... Donde el alcance de la facultad concedida fuera, según la agencia, ilimitado, no tendría ningún sentido la revisión (mandato legal) judicial aquí emprendida.

Armco, Inc. v. United States, 733 F. Supp. 1514, 1519 (CIT 1990) (citas omitidas); Cabot Corp. v. United States, 694 F. Supp. 949, 953 (CIT 1988) (y la jurisprudencia citada).

El otro elemento del criterio de revisión (si la determinación es "conforme a la ley")³ se aplica a las cuestiones de interpretación legal por parte de la agencia. Sección 516A (b) (1) C (B) de la Ley Arancelaria de 1930, *modificada en* 19 U.S.C.A. § 1516a (b)(1)(B).

2 Sección 516A(b)(1)(B) de la Ley de Tarifas de 1930 *en su versión modificada*, 19 U.S.C. §1516a(b)(1)(B), limita de forma similar las revisiones del Panel a la información ubicada en el archivo durante el procedimiento administrativo.

3 El artículo 1904 (2) del TLCAN establece que la "ley" a ser considerada estará compuesta por "estatutos relevantes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales de tal medida en que un tribunal de la Parte importadora pueda basarse en dichos documentos." Las decisiones de la Suprema Corte y el Tribunal Federal de Apelaciones para el Circuito Federal son vinculantes para este panel.

Al determinar si la interpretación del estatuto hecha por el ITA es "de conformidad con la ley", el Panel ofrecerá deferencia a la interpretación razonable de la agencia con respecto a la ley que ésta administre. "La Suprema Corte ha ordenado que los tribunales deben diferir de la interpretación de una agencia, respecto de la ley que ésta administre, siempre que su interpretación sea razonable". PPG Industries, Inc. v. United States, 928 F. 2d 1568, 1571, *negada una nueva audiencia y declinada una audiencia en banc* (Cir.Fed. 1991)⁴. Además, Zenith Radio Corp. v. United States, 437 U.S. 443, 450 -51 (1978); Georgetown Steel Corp. v. United States, 801 F. 2d 1308, 1318 (Cir. Fed. 1986); American Lamb Co. v. United States, 785 F. 2d 994, 1001 (Cir. Fed. 1986), Consumer Product Division, SCM Corp. v. Silver Reed América, Inc., 753 F. 2d 1033, 1039 (Cir. Fed. 1985); y Smith Corona Group v. United States, 713 F. 2d 1568, 1571 (Cir. Fed. 1983) *petición denegada* U.S. 465 1022 (1984).⁵ Esta deferencia se extiende también a la interpretación de la autoridad administradora sobre sus propios reglamentos.⁶

De acuerdo con este principio de derecho administrativo, al ITA se le ha concedido una gran discreción en la administración de las leyes sobre derechos antidumping. "Teniendo en cuenta estas circunstancias, la carga del apelante en una apelación es difícil, ya que debe convencernos de que la interpretación ... [de la agencia] está efectivamente prohibida por la ley." PPG Industries, Inc. v. United States, 928 F.2d en 1571, *nueva audiencia negada y nueva audiencia en banc declinada* (Cir. Fed. 1991)⁷

Sin embargo, esta discreción y deferencia no son irrestrictos. "La deferencia tradicional que una corte pone a la interpretación de una agencia no será aplicada para alterar la intención claramente expresada del Congreso". Saudi Iron and Steel Co. (Hadeed) v. United States, 675 F. Supp. 1362, 1365 (CIT 1987).

III. Opinión

1. La aplicación del DOC de la reducción a cero en las revisiones administrativas de órdenes antidumping, está respaldada por evidencia sustancial, o bien, es conforme a la Ley

Maquilacero argumenta que la aplicación del DOC de la reducción a cero en revisiones administrativas es ilegal por dos razones. La primera es que la práctica de reducción a cero en las revisiones administrativas es arbitraria y caprichosa, pues la agencia desde 2006 ha interpretado el mismo lenguaje de la ley para prohibir la reducción a cero en las investigaciones antidumping, y por tanto no está en conformidad con la ley. En sustento, Maquilacero cita dos decisiones recientes de la Corte de Apelaciones de los EE.UU. del Circuito Federal regresando revisiones administrativas al DOC para que explique con más detalle la distinción entre investigaciones y revisiones administrativas con respecto a la reducción a cero. JTEKT Corp. y Koyo Corp. v. United States, 642 F. 3d 1378 (2011); Dongbu Steel Co., Ltd. v. United States, 635 F. 3d 1363 (2011); Regla 57 (1) Memorial de Maquilacero pág. 15.

En respuesta, DOC argumenta que Maquilacero no agotó sus recursos administrativos ante la agencia, privando así al DOC de la capacidad de explicar la disparidad en el tratamiento. Regla 57(2) Memorial del DOC pág. 26. En cualquier caso, el DOC argumenta que ni en Dongbu ni en JTEKT se encuentra, de hecho, que el uso de la reducción a cero en las revisiones administrativas sea ilegal y que ninguna decisión anula la larga lista de decisiones de la CAFC en las cuales se sustenta el uso de la reducción a cero en los exámenes administrativos. Regla 57(2) Memorial del DOC pág. 27. El representante legal del DOC solicita al Panel devolver el asunto Dongbu-JTEKT al DOC si es que el Panel constata que Maquilacero ha agotado sus recursos administrativos ante la agencia. Transcripción de la audiencia del 6 de septiembre 2012 [en adelante "Transcripción"] en pág. 41.

Como segunda reclamación, el demandante sostiene que la aplicación de la Doctrina de construcción *Charming Betsy* prohíbe la deferencia a la interpretación del DOC de una ley ciertamente ambigua cuando esa interpretación sitúa a los Estados Unidos en violación de sus obligaciones internacionales, a saber, una decisión del Organismo de Apelación de la OMC. Regla 57 (1) Memorial de Maquilacero pág. 17. En respuesta, el DOC argumenta que la doctrina *Charming Betsy* no puede obligar a una agencia a interpretar una ley de una manera determinada simplemente porque un tribunal internacional ha emitido una decisión. En cambio, la Doctrina es un medio de la agencia para interpretar una ley ambigua de una manera que sea consistente con la legislación nacional como se entiende en este país, en ausencia de otra orientación para esa interpretación.

4 Citando a Chevron. U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837, 844 (1984); Udall v Tallman, 380 U.S. 1, 16, *nueva audiencia negada*, 380 U.S. 989 (1965); K-Mart v Cartier, Inc., 486 U.S. 281, 291 (1988), y United States s v Riverside Bayview Homes, Inc., 474 U.S. 121, 131 (1985).

5 El Tribunal de Comercio Internacional ha aplicado a menudo este principio. Véase, por ejemplo, Tianjin Machinery Import & Export Corp. v. United States, F. Supp 806. 1008, 1013 (CIT 1992); PPG Industries, Inc. v. United States, 712 F. Supp. 195, 197-98 (CIT 1989) afirmado 978 F. 2d 1232 (Fed. Cir 1992.). Y Cabot Corp. v. United States, 694 F. Supp. 949, 953 (CIT 1988).

6 "Ya que DOC administra las leyes de comercio y reglamentos para su implementación, tiene derecho a diferir en las interpretaciones razonables de dichas leyes y reglamentos" PPG Industries, Inc. v. United States, 712 F.Supp. at 198 (CIT 1989) *aff'd* 978 F.2d 1232 (Cir. Fed.. 1992).

7 Antes de la aprobación de la Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, el Departamento del Tesoro, que administra la legislación Antidumping, también disfrutó de esas facultades discrecionales. United States v. Zenith Radio Corp., 562 F. 2d 1209, 1216 (CCPA 1977) *aff'd* 437 U.S.. 443 (1978).

Regla 57(2) Memorial del DOC Pág. 33-39. El DOC señala que la ley que implementa los Acuerdos de la OMC ofrece una guía explícita de cómo las decisiones del Organo de Solución de Diferencias de la OMC serán implementadas en este país y que la Declaración de Acción Administrativa deja claro que tales decisiones no tendrán efecto hasta que sean implementadas en la forma requerida por la ley.

A. La Doctrina de construcción *Charming Betsy* aplica para invalidar el uso continuo por parte del DOC de la reducción a cero cuando las decisiones del Organo de Solución de Controversias de la OMC han encontrado esta práctica violatoria del Acuerdo Antidumping de la OMC

En el cálculo de los márgenes de dumping, el DOC está instruido por la ley para restar el precio de exportación de la mercancía importada al valor normal (por lo general el precio del mercado interno o el costo de producción) de dicha mercancía y luego agregar estos márgenes de dumping a un promedio ponderado para su aplicación sobre la importación de esa mercancía, y de este modo compensar el dumping mediante el cobro de derechos. 19 U.S.C. § 1677 (35) (A) - (B).

El DOC interpreta este mandato en el entendido de que un margen de dumping será incluido en el promedio sólo si el resultado de la resta es un número positivo, es decir, sólo cuando hay una constatación de dumping, a diferencia de los casos de "dumping negativo" o la venta del producto para la exportación a un precio superior a su valor normal. Regla 57 (2) Memorial del DOC pág. 24. La reducción a cero de estos márgenes negativos en el cálculo conduce a un margen promedio de dumping más alto que si se permitieran casos de dumping negativo para compensar aquellos con dumping positivo. Id.

El Circuito Federal ha sostenido reiteradamente esta práctica, encontrando que la legislación antidumping no se refiere al dumping negativo, esto resulta ambiguo en el caso de Chevron, U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984), permitiéndole la deferencia como una interpretación razonable de la ley. Por ejemplo, la Corte ha señalado que la reducción a cero tiene un sentido práctico, pues ha sido repetidamente confirmada por la Corte de Comercio Internacional de los EE.UU., y "combate el problema de la existencia del dumping oculto en donde determinadas ventas redituables sirven para 'enmascarar u ocultar' ventas por un valor menor al justo." Timken Co. v. United States, 354 F. 3d 1334, 1342-1343 (2004), *Petición negada.*, 543 U.S. 976 (2004) (refiriéndose a las revisiones administrativas).

Sin embargo, desde 2004 los Estados Unidos han sido impugnados constantemente en la OMC por su uso de reducción a cero, un tema que se ha convertido en el "tema individual más litigado en la historia de la OMC", Thomas Pruse y Vermulst Edwin, "A One-Two punch on Zeroing: US-Zeroing" (EC) y "US-Zeroing" (Japan) World Trade Review, 188 (2009), siendo acreedor de no menos de ocho decisiones del Organo de Apelación de la OMC. Estas decisiones han encontrado que la práctica de reducción a cero de los EE.UU., ya sea durante una investigación, una revisión administrativa anual, o un examen quinquenal, es incompatible con el Acuerdo Antidumping de la OMC, del que los Estados Unidos son parte.

Los Acuerdos de la Ronda Uruguay, incluido el Acuerdo Antidumping, se adoptaron por medio de un acuerdo del Ejecutivo y el Congreso de no-auto aplicación, que requiere la expedición de legislación reglamentaria para su implementación. Mary Jane Alves, "Reflections on the Current State of Play: Have U.S. Courts Finally Decided to Stop Using International Agreements and Reports of International Trade Panels in Adjudicating International Trade Cases?" 17 Tul. J. Int'l & Comp. L. 299, 321 (2009). Véase también la Ley de Acción Administrativa (*Statement of Administrative Action*), H.R. 316, 103o Segunda sesión del Congreso pág. 659 (27 de septiembre de 1994), véase también H.R. Rep. N ° 826 pág. 23.

El Congreso aprobó posteriormente la Ley de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (URAA por sus siglas en inglés) para aplicar las casi dos docenas de tratados independientes que fueron negociados como parte de la creación de la OMC. La URAA establece un procedimiento complejo, explícito y exclusivo para implementar decisiones de los paneles de controversias de la OMC. Las secciones 123 y 129 de la URAA requieren estrecha consulta con el Congreso, la participación de la rama política comercial del Presidente - Representante de Comercio de los EE.UU. (USTR) y los informes de los organismos de la administración, el DOC o la Comisión de Comercio Internacional de los EE.UU. Sólo al final de este procedimiento consultivo, que a veces requiere modificación legislativa a la ley de los EE.UU. y cuya coordinación puede ocupar dos o más años, el DOC podrá adoptar medidas sobre una decisión de la OMC, y sólo en la medida que dicta el USTR. 19 U.S.C. §§3538 (b) (3) y (d).

Por ejemplo, después de completar este procedimiento, unos dos años después de la adopción por la OMC de una decisión de 2004 emitida en respuesta a una queja de la Unión Europea, el 27 de diciembre de 2006, el DOC anunció que abandonaría la reducción a cero en las investigaciones, de forma prospectiva, a partir de febrero de 2007. Procedimientos Antidumping: Cálculo del Promedio Ponderado del Margen de Dumping durante una Investigación Antidumping; Modificación Final, 71 Reg. Fed. 77,722 (27 de diciembre de 2006). El 14 de febrero de 2012, el DOC publicó su decisión final sobre la modificación legal, después de completar el procedimiento de implementación de las Secciones 123/129 de la URAA, anunciando el abandono de la práctica de reducción a cero en revisiones administrativas y exámenes quinquenales, y sólo

para aquellos casos cuyas resoluciones preliminares fueran emitidas después del 16 de abril de 2012. Procedimientos Antidumping: Cálculo del Promedio Ponderado del Margen de Dumping y la tasa de liquidación en determinados procedimientos de derechos antidumping; modificación definitiva, 77 Reg. Fed. 8,102 y 8,113 (14 de febrero de 2012).

Es en este contexto que el Panel considerará la Doctrina de interpretación *Charming Betsy*. Para comprender el contexto de la decisión, se cita un artículo reciente:

Charming Betsy es un antiguo y bien establecido dispositivo interpretativo en la jurisprudencia de la Suprema Corte, había sido aplicada en casos de derecho marítimo, derecho sobre discriminación laboral y derecho de los refugiados, entre otras áreas. Esta doctrina requiere que los tribunales interpreten la ley a fin de evitar la violación no sólo del derecho internacional consuetudinario, sino también acuerdos ejecutivos y Tratados de los que Estados Unidos es parte. Como la Suprema Corte ha señalado, "[h]ay una firme y obviamente rigurosa doctrina de construcción en contra de la posibilidad de la derogación implícita de un tratado en una acción ambigua del Congreso." "Un tratado no se considerará abrogado o modificado por una ley posterior a menos que tal efecto haya sido claramente expresado por el Congreso". La reformulación (Tercera) de las Relaciones Exteriores de Estados Unidos, publicado en 1987, establece que "[h]asta donde sea posible, una ley de los Estados Unidos se interpretará a fin de no entrar en conflicto con el derecho internacional o con un acuerdo internacional de los Estados Unidos".

Alex O. Canizares: "Is *Charming Betsy* Losing Her Charm? Interpreting U.S. Statutes Consistently with International Trade Agreements and the Chevron Doctrine", 20 Emory Int'l L. Rev. 591, 601-02 (2006). (Citas omitidas).

El lenguaje operativo de la resolución es el siguiente:

También se ha observado que una ley del Congreso nunca deberá ser interpretada para violar el derecho de las naciones si existe cualquier otra interpretación posible, y por lo tanto no puede utilizarse para violar los derechos neutrales, o para afectar el comercio neutral, más allá de lo justificado por la ley de las naciones *como se entiende en este país*.

Murray v. The Schooner Charming Betsy, 6 U.S. (2 Cranch) 64, 118 (1804). (Énfasis añadido).

En Whitney v. Robinson, la Suprema Corte tuvo la oportunidad de ahondar en el lenguaje enfatizado, y lo hizo de la siguiente manera:

El acta del Congreso bajo la cual se reciben los derechos autorizó su cobro Fue aprobada después del tratado con la República Dominicana y, si hay algún conflicto entre las estipulaciones del tratado y las exigencias de la ley, ésta última predominará. . . . Cuando las estipulaciones (del tratado) no son de auto-ejecución, sólo pueden ser ejecutadas de conformidad con la legislación para llevarlas a la práctica. . . . 124 U.S.190, 194 (1888).

En el presente caso, el Congreso de los EE.UU. ha establecido un intrincado sistema para llevar a la práctica las decisiones de la OMC a través de su sistema de solución de diferencias. Se ha declarado en la URAA que el reglamento o la práctica declarada inválida por el proceso de solución de diferencias de la OMC "no podrá ser modificado, revocado o modificado de otra manera . . . a menos que y hasta que" estos procedimientos intrincados sean completados. El Circuito Federal rechazó un argumento en contra de la reducción a cero con base en la aplicación de la Doctrina *Charming Betsy* a una decisión de la OMC. Timken Co. v. United States, 354 F. 3d 1334, 1343 a 1344 (Cir. Fed. 2004). El demandante se basó en la decisión de la OMC en el caso de la UE, en cuanto a que Estados Unidos no había completado el proceso de la Sección 129 que finalmente resultó en el abandono del DOC de la práctica de reducción a cero en las investigaciones.

Por último, haríamos bien en reconocer que el demandado en esta acción habla por el Gobierno de los EE.UU., misma parte que enfrentará la potencial negativa en el foro internacional sobre la interpretación de las obligaciones que trasgreden el derecho de las naciones a las que la Doctrina *Charming Betsy* responde. Como la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito reconoce en Arc Ecology v. U.S. Air Force:

En primer lugar, como esta Corte ha señalado, "la Suprema Corte nunca ha invocado *Charming Betsy* en contra de Estados Unidos en una demanda en que sea parte". United States v. Corey, 232 F. 3d 1166, 1179 (Cir. 9no 2000). Las preocupaciones que subyacen en la Doctrina son "obviamente mucho menos graves en donde la interpretación pudiera estar violando el derecho internacional exhortando a (la corte) por el Poder Ejecutivo de nuestro gobierno. Id. Cuando el Poder Ejecutivo es la parte que asesora en la construcción de una ley con sus posibles implicaciones en política exterior, suponemos que "el Presidente ha evaluado las consecuencias de la política exterior de este tipo de ejercicio de la ley de los EE.UU. y determinado que sirve a los intereses de los Estados Unidos.

411 F.3d 1092, 1102.

En estas circunstancias, el Panel constata que, hasta que el proceso de la URAA para la implementación de las decisiones pertinentes de la OMC se haya completado, la Doctrina *Charming Betsy* no obliga a una interpretación diferente de la ley que la adoptada por el DOC.

B. La aplicación del DOC de reducción a cero en las revisiones administrativas pero no en investigaciones es arbitraria, caprichosa y por tanto no es conforme a derecho de acuerdo a las decisiones de Dongbu-JTEKT

1. El Demandante agotó sus Recursos Administrativos ante la Agencia

a) Introducción

Una cuestión previa ante este Panel es si Maquilacero guardó el tema de la reducción a cero para ser decidido por este Panel o agotó sus recursos administrativos ante el DOC. El DOC argumenta que Maquilacero no agotó este recurso, porque durante el procedimiento administrativo no se abordó directamente la cuestión de si DOC proveía justificación suficiente para la aplicación de metodologías dispares entre las revisiones e investigaciones. Regla 57(2) Memorial del DOC pág. 21. Como resultado, la agencia sostiene que no tuvo la oportunidad, en primera instancia, para discutir las razones de la aplicación de la reducción a cero en las revisiones administrativas, pero no en las investigaciones. El DOC por tanto afirma que a Maquilacero se le debería prohibir plantear este reclamo ante el Panel y éste debería rechazar el argumento.

El Panel está regido por el Artículo 1904(3) del TLCAN para aplicar los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente. El Anexo 1911 señala que tales "principios generales del derecho" incluyen "Apego a derecho, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y *agotamiento de los recursos legales*." (Énfasis añadido).

b) Fundamentos para el requisito de agotamiento

La doctrina de agotamiento se basa en la idea de que "nadie tiene derecho a desahogo judicial para una supuesta lesión o amenaza hasta que el recurso administrativo prescrito haya sido agotado." Sandvik Steel Co. v. United States, 164 F.3d 596, 599 (Cir. Fed. 1998). La doctrina de agotamiento es "impuesta por el organismo como un requisito previo a la revisión judicial." Corus Staal BV v. United States, 503 F. 3d 1370, 1379 (Cir. Fed. 2007) (en adelante *Corus Staal II*). El propósito de la doctrina de agotamiento es promover la eficiencia judicial y proteger la autoridad de la agencia administrativa. Id. (Citando a McCarthy v. Madigan, 503 U.S. 140, 145 (1992)). Estos intereses en conflicto son promovidos porque el agotamiento permite a la agencia aplicar su experiencia, corregir sus propios errores, y evitar intervenciones innecesarias en el proceso judicial. Lands Council v. McNair, 629 F. 3d 1070, 1076 (Cir. 9no 2010)(en adelante *Lands Council*). En general, los tribunales han tomado un 'punto de vista estricto' y exigen que las partes agoten sus recursos administrativos ante el DOC en casos comerciales. *Corus Staal II* párr. 1379.

c) Los argumentos de Maquilacero

No hay duda de que Maquilacero impugnó la aplicación de la reducción a cero en su comunicación del 14 de octubre de 2010 (en adelante "comunicación de Maquilacero a la Agencia"). Este caso es distinguible de Fuwei Films v. United States, Slip Op. 11-114 (CIT, 8 de septiembre de 2011), en la que el demandante reconoció en una moción para enmendar su queja que no había impugnado la metodología de reducción a cero del DOC de ninguna manera durante el procedimiento administrativo. Id. pág. 2. Las preguntas pertinentes ante el Panel son: (1) si Maquilacero impugnó específicamente el uso arbitrario de reducción a cero en las revisiones administrativas y no en las investigaciones, (2) si la especificidad del argumento es requerido por la ley, y (3) si Maquilacero no agotó sus recursos, éste califica para una exención de la regla de agotamiento.

Durante la revisión administrativa, Maquilacero impugnó la aplicación de la reducción a cero de la siguiente manera:

[1] La metodología descrita en "Estados Unidos - Reducción a cero" (Japón) y "Estados Unidos - Acero inoxidable" (México) para los exámenes administrativos es idéntica a la utilizada por el DOC con respecto a Maquilacero. Por tanto, al reducir a cero los márgenes negativos de Maquilacero en esta revisión, el DOC actuó de manera inconsistente (sic), con las obligaciones de Estados Unidos bajo el Acuerdo Antidumping de la OMC; [2] Maquilacero reconoce que el DOC se ha negado a reconsiderar su posición con respecto a la reducción a cero en numerosas decisiones. Sin embargo, con respecto a la aplicación de la reducción a cero en las investigaciones, el DOC ha adoptado una nueva metodología que sustancialmente limita el uso de la reducción a cero en las investigaciones; [3] Por otra parte, las decisiones en "Estados Unidos- Reducción a cero" (Japón) y "Estados Unidos-

Acero inoxidable" (México) han modificado sustancialmente la ley a este respecto en lo que se refiere a las revisiones administrativas. Al 20 de febrero de 2007 de acuerdo con el Organo de Solución de Diferencias de la OMC en relación al caso "Estados Unidos-Reducción a cero" (Japón), los Estados Unidos acordaron aplicar la decisión, lo que eliminaría la reducción a cero en el contexto de las revisiones administrativas, y [4] Posteriormente, en otras numerosas ocasiones los Estados Unidos han manifestado públicamente su intención de aplicar las decisiones de la OMC que atacan la práctica de reducción a cero tanto en investigaciones cuanto en revisiones administrativas.

Comunicación de Maquilacero a la Agencia, pág. 17.

Maquilacero impugnó la aplicación de la reducción a cero en lo general, incluyendo los fundamentos sobre las obligaciones internacionales. No impugnó específicamente la reducción a cero basado en una aplicación arbitraria. Señaló que los Estados Unidos habían anunciado su intención de eliminar la reducción a cero en las revisiones administrativas. En su Memorial Regla 57(1), Maquilacero admite que el DOC no abordó de manera específica en la resolución final la inconsistencia de la aplicación de la reducción a cero en revisiones administrativas, pero no en investigaciones. Id. pág. 14. Como se ha señalado, la ausencia de una explicación apoya el argumento del DOC de que se le privó de la oportunidad de abordar el argumento y explicar la disparidad en el trato. Memorial del DOC Regla 57(2) pág. 27.

d) Análisis de los casos

En *Corus Staal II*, el CIT señaló que Corus no podía impugnar la determinación del DOC sobre la absorción de derechos, pues no agotó sus recursos administrativos en relación con esa cuestión. Ya que el caso es una interpretación de la regla de agotamiento del DOC, tiene relevancia para el presente argumento. El DOC anunció primeramente la determinación de absorción en la resolución preliminar de la revisión administrativa; sin embargo, Corus no impugnó el fallo en su comunicación posterior a la agencia. El DOC exige que "todos los argumentos del solicitante que sean pertinentes para la resolución final de la agencia" deben ser planteados en el memorial de argumentación. 19 CFR § 351.309 (c) (2). Además, el requisito se aplica incluso si el argumento se presentó antes de la fecha de publicación de la resolución preliminar. La Corte consideró que Corus trató de ampliar su argumento en el escrito de contestación, a pesar de que no planteó la cuestión en su escrito inicial, y por esa razón Corus había renunciado al argumento. Id. Párr. 1378.

Aunque Maquilacero argumentó en lo general contra la aplicación de reducción a cero, el Panel debe determinar qué tan específico necesitó ser el argumento hecho. En *Lands Council*, la Corte señaló que la cuestión no tenía que ser planteada "por medio de formulaciones legales precisas." Más bien, el argumento sólo tiene que proporcionar la suficiente claridad para que quien toma las decisiones pueda entender la cuestión planteada: "alertar a la agencia en términos generales será suficiente", siempre que la agencia haya tenido la oportunidad de utilizar su experiencia para resolver el problema. *Lands Council* párr. 1076 (citando *Native Ecosystems Council v. Dombeck*, 304 F.3d 886, 899 (Cir. 9no 2002)).

En *Lands Council*, los grupos dedicados a la preservación de los bosques del interior presentaron una demanda contra el proyecto del Servicio Forestal de Estados Unidos (USFS) para adelgazar el antiguo bosque en Idaho Panhandle Nacional Forestal (IPNF) sobre la base de que violaba el plan del IPNF. En la impugnación administrativa, *Lands Council* había citado un estudio afirmando que, debido a que la metodología de las USFS para la preservación había fracasado, el plan del IPNF era insuficiente. En la impugnación ante la Corte de Distrito, *Lands Council* argumentó que la metodología de las USFS era poco fiable, ya que no proporcionan un hábitat suficiente. En la apelación, *Lands Council* combinó los dos argumentos. La Corte de Apelaciones señaló que si bien los argumentos de *Lands Council* estaban más desarrollados de lo que habían sido en procedimientos anteriores, *Lands Council* puso el USFS sobre aviso de que impugnaba el estándar de crecimiento, afirmando que era insuficiente para garantizar un hábitat suficiente. La Corte de Apelaciones determinó que *Lands Council* agotó su argumento general. Id.

El caso *Corus Staal II* es similar al del presente caso, ya que en su comunicación a la agencia pág.17, Maquilacero argumentó que la reducción a cero era ilegal por una serie de motivos, entre ellos el derecho internacional. Aunque Maquilacero plantea la cuestión de manera expresa y clara en su Memorial Regla 57 (1) ante el Panel, donde se argumenta que el DOC utiliza interpretaciones inconsistentes del 19 USC §1677 (35) mediante la aplicación de la reducción a cero en las revisiones administrativas pero no en las investigaciones. Id. pág. 11. El argumento se había planteado de forma mucho menos clara en su comunicación a la agencia. Esto podría considerarse una ampliación de su argumento, el cual en *Corus Staal II* fue hallado inadecuado (en la interpretación de la regulación de agotamiento de la agencia), o se podría argumentar que Maquilacero desarrolló más su argumento, tal como se aprueba por la Corte de Circuito en *Lands Council*.

La Corte en *Rhone Poulenc* examinó la cuestión sobre si el argumento debía ser hecho específicamente o, si con plantear otro ángulo de la discusión sería suficiente. *Rhone Poulenc, Inc. v. United States*, 899 F.2d 1185, 1191 (Cir. Fed. 1990). Rhone argumentó que aunque la ITA podía basarse en el margen de las importaciones de 1980, era requerido actualizar los datos subyacentes al margen considerando el tipo de cambio y la tasa de interés del franco francés desde la década de 1980. La Corte rechazó este argumento con base en que no se había manifestado previamente. La cuestión que Rhone había planteado ante la agencia era sobre si los datos de 1980 eran la mejor información disponible, una cuestión enteramente diferente. *Id.* Mientras Rhone Poulenc reconoció que no planteó el argumento en específico ante la ITA, argumentó que "es otro punto de vista sobre una cuestión que se había planteado previamente ante la ITA." *Id.* La Corte consideró que hubiera sido "injusto para la ITA y un desperdicio de recursos públicos el permitir a Rhone Poulenc plantear tardíamente el argumento", porque de manera intencionada no lo hizo por "razones tácticas". *Id.*

Del mismo modo, en *Dorbest Ltd.* (otro caso en el que se interpreta la regulación del DOC sobre el agotamiento), Dorbest argumentó que el DOC falló al calcular adecuadamente el valor sustituto en beneficio de una empresa sustituta, *Indian Furniture Products*. La Corte, basándose en la ley 19 C.F.R. § 351.309 (c) (2), sostuvo que "los reglamentos del DOC exigen la presentación de todos los temas y argumentos en el expediente administrativo de las partes". *Dorbest Ltd. v. United States*, 604 F.3d 1363, 1375 (Cir. Fed. 2010) (*Dorbest*). Dorbest no planteó la cuestión en su expediente administrativo ante el DOC; sin embargo, planteó la cuestión en una nota al pie en su escrito de impugnación ante el DOC y de nuevo durante el período de comentarios ministeriales antes de la adopción de la resolución definitiva original del DOC. La Corte sostuvo que el fracaso de Dorbest en plantear el argumento en su comunicación integrada en el expediente administrativo constituye una falta a los recursos administrativos de agotamiento.

Los hechos del presente caso son similares a las de *Rhone* y *Dorbest* en que Maquilacero impugnó la reducción a cero en numerosos aspectos, pero no atacó específicamente la aplicación de la reducción a cero desde el ángulo en el que el DOC aplica metodologías dispares entre las investigaciones y las revisiones administrativas. Maquilacero argumentó en su comunicación a la agencia que el DOC adoptó una nueva metodología limitando la reducción a cero en investigaciones, que los Estados Unidos habían acordado aplicar una decisión para eliminar la práctica en revisiones administrativas, y que el DOC había anunciado su intención de eliminar la reducción a cero en investigaciones y revisiones administrativas. Maquilacero ciertamente puso sobre aviso a la agencia de que estaba argumentando en contra de la aplicación de la reducción a cero, pero no presentó todos los argumentos y cuestiones como fue requerido por *Dorbest*.

e) Excepciones al requisito de agotamiento

Maquilacero sostiene que, incluso si no discutió el tema en específico durante los procedimientos administrativos, está exento de la doctrina de agotamiento basado en las excepciones a la regla. Las excepciones son: (1) un argumento puramente legal, (2) la negación de acceso oportuno al expediente confidencial, (3) una nueva interpretación judicial a partir de los procedimientos de devolución; e (4) inutilidad en el planteamiento de la discusión a nivel administrativo. 4 *Koch, Administrative Law and Practice*, §12.22 (3a Ed 2012). Las excepciones uno y dos no son cuestión para este caso. Maquilacero reclama dos excepciones al requisito de agotamiento: (1) que el DOC ya había considerado el argumento de la reducción a cero en la Resolución Final y (2) que dos casos del Circuito Federal cambiaron la ley sobre la reducción a cero desde que el DOC emitió la Resolución Definitiva.

El primer argumento de Maquilacero es que queda a discreción de la corte el excusar el fracaso de una parte al plantear un argumento ante una agencia administrativa si la agencia consideró la cuestión idéntica presentada ante ella. Regla 57(3) Memorial de Maquilacero pág. 15. Este argumento parece contradecir la admisión que hace Maquilacero en su Memorial, Regla 57(1), pág. 14 "los casos citados por el DOC en la resolución final no llegaron a esta inconsistencia específica en la interpretación de los términos de la misma ley." En cualquier caso, en el Comentario 1 del Memorándum de la Decisión que acompaña a la resolución final, el DOC señaló que,

Con respecto a Estados Unidos- Reducción a Cero (UE), el DOC ha modificado su cálculo del promedio ponderado de los márgenes de dumping al utilizar comparaciones entre promedios (*average-to-average*) en las investigaciones antidumping. Véase el aviso de reducción a cero. De este modo, el DOC se negó a adoptar cualquier otra modificación con respecto a cualquier otra metodología o tipo de procedimiento, tales como las revisiones administrativas. *Id.* en 71 FR 77724. Con respecto a Estados Unidos-Reducción a Cero (Japón), las medidas adoptadas en respuesta a estos informes no requiere un cambio en el enfoque del DOC para el cálculo del promedio ponderado de los márgenes de dumping en las revisiones administrativas.

P. R. Doc. 691, pág. 4.

El Panel considera que Maquilacero no puede, sobre esta base, calificar para una excepción al requisito de agotamiento.

El segundo argumento de Maquilacero para aplicar a una excepción es que el Circuito Federal cambió el estado de la ley sobre reducción a cero en Dongbu Steel Co. y JTEKT Corp. Las determinaciones del Circuito Federal en JTEKT Corp. y Dongbu Steel Co. se publicaron el 29 de junio de 2011, y el 31 de marzo de 2011 respectivamente, mientras que las resoluciones definitivas se publicaron en febrero de 2011. *Dongbu* sostuvo que "[e]n ausencia de razones suficientes para interpretar la misma disposición legal inconsistentemente, la acción del DOC es arbitraria." 635 F.3d en 1372-73. Posteriormente, *JTEKT* concluyó que "[m]ientras el DOC se enfocó en las diferencias entre las investigaciones y las revisiones administrativas, no aborda la cuestión relevante ¿porqué es una interpretación razonable de la ley la reducción a cero en las revisiones administrativas, pero no en las investigaciones?" 642 F.3d párr. 1384. Las resoluciones en los dos casos anteriores cambiaron sin duda la interpretación de la ley sobre la reducción a cero. Según Maquilacero, este debe ser excusado de la obligación de agotar el recurso administrativo, debido a que los dos casos no habían sido resueltos en el momento en que presentó su comunicación a la agencia, y éstos podrían haber alterado la decisión del DOC. Regla 57(3) Memorial de Maquilacero pág. 15-16.

La reciente decisión del CIT en *Sucocitrico* es el siguiente punto. En este caso, el demandante impugnó la decisión del DOC de aplicar la reducción a cero en el cálculo del precio de exportación reconstruido durante la revisión administrativa. Sucocitrico Ltda. y Citrus Products Inc. v. United States, CIT, No. 10-00261 (Slip Op. 12-71, 1 de junio de 2012). *Sucocitrico* solicitó que la CIT, o bien regresara el caso al DOC para explicar su interpretación inconsistente del 19 USC §1677(35) o requiriera un nuevo cálculo del margen de *dumping* de *Sucocitrico*. Sin embargo, el DOC afirmó que *Sucocitrico* no agotó sus recursos administrativos porque la empresa no había impugnado específicamente la aplicación de la reducción a cero en las revisiones administrativas como arbitraria en el expediente administrativo de *Sucocitrico*.

La Corte señaló que la aplicación de la doctrina de agotamiento prohibiría a *Sucocitrico* impugnar la práctica de reducción a cero porque la empresa no impugnó específicamente, como en este caso, la reducción a cero como arbitraria en su expediente administrativo. *Id.* Pág. 5. La Corte tomó nota de varias excepciones a la doctrina de agotamiento que le permitieran considerar la alegación de *Sucocitrico*, siendo la más importante la doctrina de intervención de la interpretación judicial. Citando a Corus Staal BV v. United States, 30 CIT 1040, 1050 n.11 (2006), la Corte señaló que la doctrina de intervención de la interpretación judicial le permite considerar un tema "si una interpretación judicial intervino desde el procedimiento de devolución, cambiando los resultados de la agencia."

La Corte consideró que las recientes decisiones de La Corte Federal de Circuito en *Dongbu* y *JTEKT* constituyen una interpretación judicial interviniente que podría revertir la aplicación de la reducción a cero en las revisiones administrativas. En estas circunstancias, el DOC debe explicar la aplicación desigual de la reducción a cero. Por lo tanto, la Corte permitió a *Sucocitrico* presentar el argumento de la reducción a cero. *Id.* La Corte devolvió la resolución del DOC y le ordenó considerar la aplicación de la reducción a cero en las revisiones administrativas consistentemente con el Circuito Federal.

Los hechos del presente caso son similares a *Sucocitrico*, porque Maquilacero no impugnó específicamente las metodologías dispares del DOC en las revisiones administrativas e investigaciones, y las decisiones del Circuito Federal que intervinieron en *Sucocitrico* también fueron emitidas después de las resoluciones finales en el presente caso.

La Corte en Grobtest & I-MEI Ind. (Vietnam) Co., Ltd. v. United States, 815 F. Supp. 2d 1342 (CIT 2012) (*Grobtest I*), consideró la cuestión de la metodología de reducción a cero en revisiones administrativas en comparación con las investigaciones en el cálculo de los márgenes de *dumping*. Los demandantes impugnaron el uso de la reducción a cero del DOC, en la cuarta revisión administrativa, como una interpretación incoherente de la misma disposición legal. *Id.* Párr. 1349-50. El DOC argumentó que los demandantes no plantearon el asunto ante la agencia y, por lo tanto, no habían agotado sus recursos administrativos. *Id.* Párr. 1350. La Corte no estuvo de acuerdo, sosteniendo que debido a que la decisión de *Dongbu* no estaba disponible antes de la resolución final de la revisión administrativa, la Corte no encuentra mérito en el argumento de agotamiento del DOC. *Id.* El equilibrio de intereses se inclinó a favor del demandante al otorgarle la oportunidad de abordar su cuestión.

Estos hechos son similares a los del presente caso en que la decisión en *Dongbu* no estaba disponible antes de la resolución definitiva de la revisión administrativa, por lo que Maquilacero no podría haber argumentado el problema exacto. Sobre esta base, el Panel encuentra pertinente considerar la cuestión de la reducción a cero, puesto que el argumento de agotamiento de la agencia no puede prevalecer.

f) Conciliando los intereses

El demandante alega que el agotamiento de recursos administrativos, aunque no es requerido por la ley, "es una cuestión de discreción judicial". Regla 57 (3) Memorial de Maquilacero pág. 13. De acuerdo con la Suprema Corte, la doctrina de agotamiento se aplica en una serie de circunstancias diferentes y, por lo tanto, su aplicación a casos concretos requiere "una comprensión de sus fines y del régimen administrativo involucrado". McKart v. United States, 395 U.S. 185, 193 (1969). La propia doctrina involucra los intereses contrapuestos de la agencia y el demandante, y La Corte señaló que debe tenerse en cuenta si el interés del gobierno es lo suficientemente convincente como para "superar la pesada carga colocada en [la] parte demandante". *Id.* Pág. 197.

La Corte señaló que, con respecto a los casos del Servicio Selectivo, la doctrina de agotamiento debe ser "adaptada a la medida para ajustarse a las peculiaridades del sistema administrativo que el Congreso creó." *Id.* pág. 195. Si bien la Corte se refiere a la utilización de la doctrina de agotamiento en el caso de las sanciones penales, los principios se pueden aplicar en todos los casos. La Corte señala que el requisito de agotamiento puede ser duro, y la aplicación no debería "ser tolerad[a] a menos que los intereses que subyacen a la regla de agotamiento sean claramente superiores a la pesada carga impuesta sobre un denunciante." *Id.* Pág. 197.

Aun si el Panel constatará que Maquilacero no califica en ninguna de las excepciones, sigue estando "a discreción del Panel el renunciar al agotamiento de los recursos". Regla 57(3) Memorial de Maquilacero pág. 17. Como se explica en Consol. Bearings Co v. United States, 348 F.3d 997, 1003 (Cir. Fed. 2003) (citando a Cemex, S.A. v. United States, 133 F.3d 897, 905 (Cir. Fed. 1998), La CIT "goza de discreción para identificar los casos en que el agotamiento de recursos administrativos no aplica".

Conciliando los intereses en conflicto de la agencia y Maquilacero en su totalidad, y aplicando la ley de las excepciones al agotamiento de recursos administrativos, los hechos del presente caso se inclinan a favor de oír el argumento del demandante.

2. En vista de las decisiones del Circuito Federal en *Dongbu* y *JTEKT*, el Panel debería devolver al DOC para mayor explicación de por qué no es arbitrario y caprichoso el aplicar la reducción a cero en revisiones administrativas, pero no en investigaciones

El 31 de marzo de 2011, el Circuito Federal en *Dongbu* sostuvo que el DOC no había proporcionado una interpretación razonable de por qué la Ley Antidumping de los EE.UU. respaldaba la aplicación inconsistente de la reducción a cero en revisiones administrativas, pero no en investigaciones. *Id.* Párr. 1371. La Corte señaló que la disposición legal que se aplica es idéntica para investigaciones y revisiones, y que incluso el DOC había argumentado en un caso anterior, Corus Staal BV v. Dep't of Commerce, 395 F.3d 1343 (Cir. Fed. 2005) (*Corus I*), que no existe una base legal para la interpretación de la disposición (19 USC § 1677 (35)) de forma diferente en investigaciones y en revisiones administrativas. Tres meses después, el 29 de junio de 2011, La Corte Federal de Circuito repitió este resultado en *JTEKT*. El Circuito Federal en *JTEKT* explícitamente señaló que sus decisiones anteriores sobre la legalidad de la reducción a cero bajo la ley de los EE.UU. no se aplican, a la luz del abandono del DOC de la práctica en investigaciones, pero no en revisiones. 635 F.3d párr. 1370-71.

En el presente caso, el DOC no hizo algún intento para justificar la diferencia en el tratamiento, sin duda, en parte porque Maquilacero no planteó específicamente la arbitrariedad de esta práctica ante la agencia, según lo señaló el Panel en relación con la cuestión del agotamiento. A diferencia de la explicación dada por la agencia en el caso *Dongbu*, el DOC no le ha dado bases al Panel para comprender sus razones para la disparidad en el tratamiento y, por lo tanto, no hay base para determinar si la diferencia es apoyada por evidencia sustancial y por otro lado, lícita bajo la ley de los EE.UU. Estamos de acuerdo con las decisiones en *Dongbu* y *JTEKT* de que la determinación del ITA debe ser remitida para una mayor explicación que satisfaga la explicación razonable de la segunda etapa de *Chevron*: "Si el Congreso no se ha pronunciado directamente sobre el asunto, debemos determinar si la agencia responsable para llenar un vacío en la ley ha hecho una interpretación basada en una construcción permisible de la ley." Chevron, U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837, 843 (1984).

La agencia en esta instancia debe justificar por qué su decisión de continuar con la reducción a cero en las revisiones administrativas no es arbitraria, dado que ha ofrecido razones insuficientes para tratar situaciones similares de manera diferente. Ver Nat'l Org of Veterans' Advocates, Inc. v. Sec'y of Veterans Affairs, 260 F.3d 1365, 1379080 (Cir. Fed. 2001).

2. El DOC erró en la aplicación de las medidas provisionales

A. Introducción

Las partes están de acuerdo en que en la resolución preliminar de la investigación, el DOC determinó correctamente el límite máximo de derechos de las medidas provisionales, descrita en el 19 USC § 1673f se aplica a las importaciones realizadas en el periodo entre la determinación preliminar del DOC del 30 de enero de 2008, y la determinación final de daño de la Comisión de Comercio Internacional (CCI) del 27 de julio de 2008 ("período"). Las medidas provisionales sobre el período se describen en el 19 USC § 1673f:

Si el monto de un depósito en efectivo o la cantidad de cualquier fianza u otra garantía, se requiere como garantía de un derecho antidumping estimado, bajo la sección 1673b (d) (1) (B) de este título es diferente al monto del derecho antidumping determinado bajo una orden antidumping publicada bajo la sección 1673e de este título, entonces la diferencia para las importaciones de mercancías ingresadas o retiradas del almacén, para consumo antes de la notificación de la determinación afirmativa de la Comisión en virtud del artículo 1673d (b) de este título que se publica deberá ser-

(1) ignorada, en la medida en que el depósito en efectivo, fianza u otra garantía sea inferior a los derechos en virtud de la orden, o

(2) reembolsada o liberada, en la medida en que el depósito en efectivo, fianza u otra garantía sea mayor a los derechos en virtud de la orden.

19 USC § 1673f (a).

Por lo tanto, la disposición de las medidas provisionales sobre el período limitan los derechos que pueden ser cobrados sobre las importaciones de la mercancía investigada durante ese período. Si el derecho antidumping definitivo supera los depósitos en efectivo para las importaciones, el excedente se ignora, pero en los que es menor que el depósito en garantía, el excedente se devuelve.

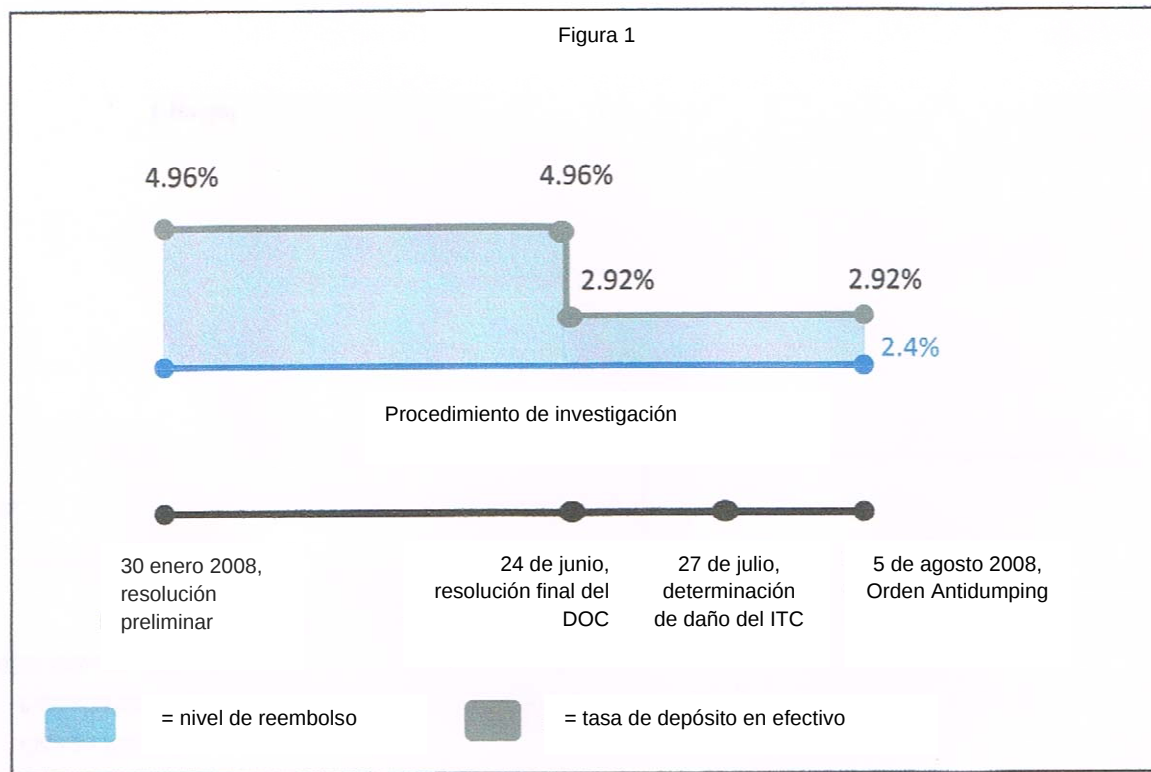
Como se explica en más detalle a continuación, Maquilacero interpreta esta disposición legal en el sentido de requerir que el DOC limitara el margen de derechos exigibles por las importaciones realizadas entre la resolución preliminar y la definitiva de la investigación a 2.4%, la tasa de derecho antidumping establecido en la resolución definitiva de la investigación, en su versión modificada, y reembolsara la diferencia entre la tasa de depósito en efectivo de 4.96% y 2.4% para el período comprendido entre la resolución preliminar de la ITA y la determinación final afirmativa de daño de la ITC, así como la diferencia entre la tasa de depósito en efectivo del 2.92% y 2.4% para el período comprendido entre la determinación final de la ITC y la Orden Final de Derecho Antidumping de la ITA (véase la figura 1) Por el contrario, el DOC interpreta la ley en el sentido de limitar la tasa máxima de derechos antidumping sobre las importaciones en 3.11%, la tasa determinada en la resolución final de la primera revisión administrativa, en lugar de la tasa determinada en la resolución final de la investigación.

B. Argumentos de las partes

Maquilacero sostiene que tiene derecho a un reembolso por la diferencia entre los depósitos en efectivo pagados durante el *período* y el "monto de derecho antidumping determinado bajo una orden de derechos antidumping." Regla 57(1) Memorial de Maquilacero pág. 23; Ver también 19 USC §1673f. Maquilacero interpreta este lenguaje para requerir el uso de la tasa antidumping de la investigación. Para apoyar esta afirmación, Maquilacero se centra en el lenguaje llano del 19 USC §1673f y señala que la ley se refiere a la "orden de derechos antidumping" sin hacer referencia a una revisión administrativa. Así, según Maquilacero, "la ley expresamente dispone que el reembolso se determinará con la diferencia entre la tasa calculada en la resolución preliminar y la que se refleja en la orden antidumping". Regla 57(3) Memorial de Maquilacero pág. 18.

Maquilacero se basa en Thai Pineapple Canning Indus. Corp. v. United States, 273 F.3d 1077 (Cir. Fed. 2001) en apoyo a su posición, donde la CAFC declaró que "[c]uando un exportador deposita un derecho estimado para las importaciones durante la investigación, la disposición sobre el *período* prohíbe el cobro de la diferencia entre el derecho determinado por la *investigación* y la cantidad depositada." Regla 57(3) Memorial de Maquilacero pág. 20-21, citando a Thai Pineapple v. United States, 273 F.3d párr. 1,086 (énfasis añadido por Maquilacero) (en adelante *Thai Pineapple*). Para reforzar aún más esta interpretación, Maquilacero hace referencia a Koyo Seiko Co. v. United States, 95 F.3d 1094 (Cir. Fed. 1996) ("*Koyo Seiko*"), en donde el Circuito Federal afirmó: "Si el derecho antidumping definitivo supera el depósito en efectivo, el excedente se ignorará, y si es menor que el depósito en garantía, el excedente se reembolsará" *Id.* Párr. 1,098; Regla 57(1) Memorial de Maquilacero pág. 26. El lenguaje que Maquilacero cita en *Koyo Seiko* diferencia entre "derecho antidumping" y "depósito en efectivo", señalando la evidente falta de una referencia a un derecho fijado después de una revisión administrativa. Maquilacero argumenta que este lenguaje, en conjunto con la lectura del 19 USC §1673f por sí mismo, lleva a la conclusión de que el ITA debe reembolsar la

diferencia entre la tasa de depósito en efectivo del 4.96% (o 2.92%, como se explica arriba) y la tasa final de la orden de derechos antidumping del 2.4%. Por último, Maquilacero sostiene que "la interpretación del DOC es irrazonable porque está sesgada en contra de los importadores y limita significativamente sus reembolsos". Regla 57(3) Memorial de Maquilacero pág. 22. La interpretación y aplicación de las medidas provisionales en el período se representa en la figura 1.



El DOC está de acuerdo en que Maquilacero tiene derecho a un reembolso pues la "sección 1673f(a) (2) obliga al DOC a devolver la diferencia entre el depósito en efectivo más alto pagado por los derechos estimados y la tasa actual de menor valor" Regla 57(2) Memorial del DOC, pág. 54. Sin embargo, el DOC concluye que la devolución real en virtud del §1673f debe ser la diferencia entre la tasa de derechos antidumping de la resolución preliminar (4.96%) y la tasa de derechos antidumping determinada en la resolución final de la primera revisión administrativa (3.11%). Perfiles y tubería rectangular de grosor ligero de México; Resolución Final de la Revisión Administrativa de derechos antidumping, 76 Fed. Reg. 9547 (18 de febrero de 2011). El DOC argumenta que el derecho determinado "en virtud de una orden de derechos antidumping" como se define en el 19 USC §1673f es asignado hasta el final de la primera revisión administrativa cuando tal revisión se solicita. Regla 57(2) Memorial del DOC pág. 56. Véase también 19 C.F.R. §351.213 (e). Al respecto de esta interpretación legal, el DOC establece que "no hay apoyo legal para la interpretación de Maquilacero de que el promedio ponderado del margen de dumping estimado determinado en la investigación es el derecho fijado sobre la mercancía". *Id.* Pág. 55.

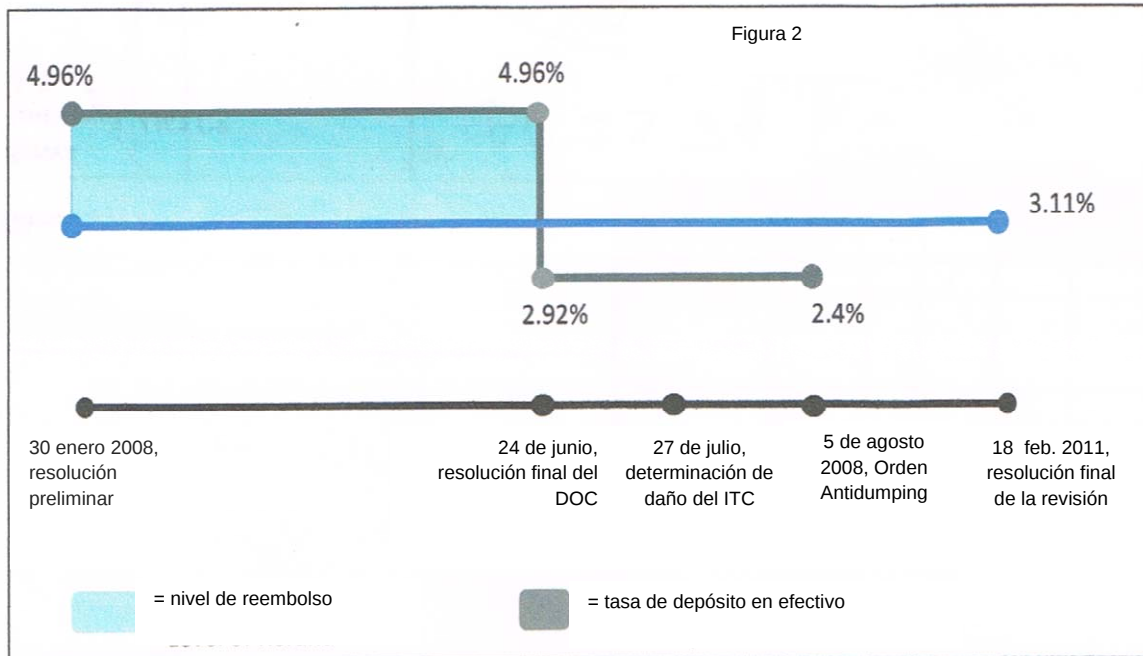
Además, durante la audiencia el DOC presentó al Panel mayor apoyo para su posición en el 19 CFR §351.213:

(e) Período de revisión - (1) procedimientos antidumping. (i) Salvo lo dispuesto en el párrafo (e) (1) (ii) de esta sección, una revisión administrativa conforme a esta sección normalmente incluirá, en su caso, las importaciones, las exportaciones o ventas de la mercancía objeto de investigación durante los 12 meses inmediatamente anteriores al mes aniversario más reciente.

(ii) **Para las solicitudes recibidas durante el primer mes de aniversario** después de la publicación de una orden de suspensión o de investigación, **una revisión administrativa conforme a esta sección incluirá**, como las anotaciones pertinentes, entradas, exportaciones o **ventas durante el período comprendido entre la fecha de la suspensión de liquidación** bajo esta parte o suspensión de la investigación **hasta el final del mes inmediatamente anterior al primer mes de aniversario**" (Énfasis añadido).

La última parte dirige expresamente al DOC a llevar a cabo la primera revisión administrativa basada en, para este caso en particular, 18 meses incluyendo los 6 meses del período para determinar la derechos por cobrar en la resolución definitiva de la revisión administrativa. Entonces el argumento del DOC tiene otro apoyo legal para la aplicación de la tasa final de 3.11%.

El DOC solicita al Panel que considere el lenguaje del §1673f en contexto, a la luz de todo el esquema legal creado por la Ley Arancelaria. En concreto, el DOC dirige la atención al 19 USC §1675(a)(2)(c) y 19 C.F.R. 351.212(c) (1) (i), que diseña un sistema en el que los derechos antidumping se evalúan de forma diferente en función de si una revisión administrativa fue completada o no; si "no se ha solicitado una revisión, las regulaciones exigen al DOC que fije los derechos antidumping a una tasa igual a la del depósito en efectivo exigido al momento de la importación." Regla 57(2) Memorial del DOC pág. 54. Sin embargo, en este caso, Maquilacero solicitó una revisión que el DOC completó el 18 de febrero de 2011. 76 Reg. Fed. 9549 (18 de febrero de 2011). La tasa determinada en esa revisión es de 3.11% y, de acuerdo con el DOC, esa es la tasa que se aplica a las importaciones para el período de 18 meses a partir de enero de 2008 hasta julio de 2009. 19 USC §1673b (d). La posición del DOC se representa en la Figura 2.



C. Análisis del Panel

La disposición sobre determinación primaria, en el 19 U.S.C. §1673f(a), establece en su parte pertinente que: "Si el monto del depósito en efectivo es diferente del monto de la orden de imposición de derechos antidumping determinados bajo una orden de derechos antidumping . . . Entonces la diferencia . . . será . . . (2) reembolsada o liberada, en la medida en que el depósito en efectivo, fianza u otra garantía sea superior al derecho en virtud de la orden." 19 USC. §1673f(a). Las partes tienen diferentes interpretaciones sobre el significado de las palabras "determinado en virtud de una orden de derechos antidumping." Por las razones que se exponen a continuación, el Panel está de acuerdo en que hay ambigüedad en la frase correspondiente. De acuerdo con la doctrina *Chevron*, donde hay un término legal ambiguo, la interpretación del DOC de la ley tiene derecho a deferencia, siempre y cuando no sea arbitraria, caprichosa o manifiestamente contraria a la ley. *Chevron, U.S.A Inc. v Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837, 844 (1984). Por consiguiente, la pregunta para el Panel es si la interpretación del DOC de las palabras, "determinada en virtud de una orden de derechos antidumping" para referirse a la tasa determinada en la primera revisión administrativa en virtud de dicha orden es razonable.

1. El DOC adoptó un enfoque holístico para la interpretación de la disposición del depósito de derechos y se le debe otorgar la deferencia de *Chevron*

Maquilacero sostiene que en la determinación de la tasa del depósito de derechos, el Panel debe considerar solamente el lenguaje llano del §1673f(a). Cuando se realiza una interpretación legal, es apropiado, por supuesto, comenzar con el texto de la ley. Ver *Blue Chip Stamps v. Manor Drug Stores*, 421 U.S. 723, 756 (1975) ("El punto de partida en cada caso que implique la construcción de una ley es el lenguaje en sí mismo.") En este caso, el lenguaje legal pertinente está "determinado *en virtud* de una orden de derecho antidumping" (énfasis añadido). La palabra "en virtud" es amplia en su alcance y tiene muchos significados posibles. Ha sido definida como "sujeto a la autoridad, control, dirección o instrucción de." Ver Webster's Third New Int'l Dictionary, Unabridged, Merriam-Webster (2002), disponible en <http://unabridged.merriam-webster.com/> (última consulta el 4 de noviembre de 2012). Por lo tanto, la frase "en virtud de una orden de derechos antidumping" puede incluir todas las acciones tomadas con sujeción a esa orden.

Una orden antidumping realiza varias funciones y muchas acciones subsiguientes se toman de conformidad con esa orden. La orden antidumping determina el alcance de la mercancía investigada y si se ha vendido por debajo del valor justo de mercado; determina el promedio ponderado del margen de dumping para cada exportador y productor investigado individualmente; y determina una tasa para aquellos que no estén siendo investigados individualmente.⁸ La orden AD además "[i]nstruye al Servicio de Aduanas para determinar los derechos antidumping . . . de la mercancía investigada, de acuerdo con las instrucciones de la Secretaría en la realización de cada revisión solicitada . . ." 19 C.F.R. §351.211(b)(1). La orden antidumping "finaliza la fase de investigación de un procedimiento [y] permanece en efecto hasta que sea revocada." 19 CFR §351.211(a).

En este caso, la frase "en virtud de una orden de derechos antidumping" puede ser razonablemente leída para incluir lo que es en sí misma la orden antidumping, así como cualquier cosa hecha con sujeción a esa orden. Es de relevancia aquí, que cada revisión administrativa posterior deriva de la instrucción original de la determinación de dumping en la orden antidumping de la investigación. Por lo tanto, la referencia a la orden antidumping en el §1673f también puede ser leída para incluir los resultados de las revisiones administrativas posteriores. Si la más estricta interpretación de la ley por parte de Maquilacero fuese correcta, la disposición legal debería decir "determinado en la orden de derecho antidumping" en lugar de "en virtud".

Por otra parte, el texto legal no puede ser leído fuera de contexto. Jones v. United States, 527 U.S. 373, 389 (1999) ("[e]l lenguaje legal debe ser leído en su contexto y una frase reúne el significado de las palabras que lo rodean."). Hacer esto podría crear inconsistencias en la ley y volver superfluas otras disposiciones legales. Hibbs v. Winn, 542 U.S. 88, 89 (2004) ("[l]a regla en contra de las superficialidades instruye a las cortes en la interpretación de una ley para efectuar todas sus disposiciones, de modo que ninguna parte se vuelve innecesaria"). También sería incorrecto no tener en cuenta la manera en que las investigaciones y revisiones se llevan a cabo de manera más general en el sistema retrospectivo creado por las leyes antidumping de los Estados Unidos, donde la cantidad definitiva de derechos antidumping no se determina hasta que la mercancía es importada. Véase 19 USC §351.212(a).

A este respecto, el DOC argumenta que si solamente el 19 U.S.C. §1673f se utilizó para determinar el tasa correcta de dumping, el 19 USC §1675 se convertiría en superfluo. El 19 USC §1675, titulado "Revisión Administrativa de las Resoluciones", establece en su parte pertinente: "(C) Resultados de las resoluciones. La resolución en virtud de este apartado será la base para la fijación de los derechos compensatorios o derechos antidumping sobre las importaciones de la mercancía cubierta por la resolución y de los depósitos de los derechos estimados." 19 USC §1675(a) (2) (c). Por lo tanto, esta disposición legal dispone que los derechos antidumping para las importaciones y los depósitos de los derechos estimados como los depósitos efectuados durante el período de medidas provisionales sobre los depósitos máximos de derechos derivan de la revisión administrativa cuando uno de estos se lleva a cabo, más que de la investigación. Las disposiciones relevantes proporcionan apoyo para el argumento del DOC. Por ejemplo, el 19 C.F.R. 351.212(b) (1) distingue entre los casos en que se ha realizado una revisión administrativa y aquellos en que los que no se ha hecho. Esencialmente, la divergencia ha sido creada, donde por un lado una revisión ha sido solicitada y realizada, y por el otro, una revisión no ha sido llevada a cabo. Cuando una revisión se solicita y se lleva a cabo, la Secretaría fijará la tasa aplicable y, posteriormente, el Servicio de Aduanas determinará los derechos antidumping basados en esta tasa de valoración. 19 C.F.R. §351.212(b) (1). Cuando una revisión no se ha solicitado, la Secretaría instruirá al Servicio de Aduanas para determinar los derechos antidumping sobre las mercancías investigadas a precios iguales al depósito en efectivo, o fianza, por los derechos antidumping estimados necesarios para esa mercancía en el momento de la importación, o al salir del almacén para consumo. 19 C.F.R. §351.212(c) (1).

El argumento de Maquilacero considera al 19 U.S.C. §1673f como si una revisión administrativa no se hubiera realizado y los cobros fueran hechos sobre la tasa del depósito en efectivo en el momento de la importación. Maquilacero justifica este argumento afirmando que si el 19 U.S.C. §1675 rigiera el cómo las tasas son establecidas, entonces el 19 U.S.C. §1673 habría mencionado explícitamente al §1675.

Sería muy complicado y prácticamente imposible para cualquier disposición legal hacer referencia explícita de cualquier otra disposición legal que se ve afectada por la primera disposición. Por esa razón, las cortes han desarrollado reglas de interpretación de las leyes que tratan de leer las disposiciones legales como parte de

⁸ Ver 19 C.F.R. § 1673d y 1673e. En la audiencia, el abogado de Maquilacero señaló por primera vez que las empresas que no fueron investigadas individualmente recibieron un tratamiento diferente a Maquilacero con respecto a la aplicación de las medidas provisionales sobre el depósito máximo de derechos. Si bien el argumento de Maquilacero puede ser objetivamente correcto, también puede argumentarse que la diferencia de trato entre las empresas está autorizada por el lenguaje de la ley. Sin embargo, este argumento no fue planteado en los escritos y, por tanto, el DOC no tuvo oportunidad adecuada para responderlo. Además, al Panel sólo se le ha pedido determinar si la interpretación del DOC de la ley es razonable con respecto a Maquilacero. En consecuencia, el Panel no cree que deba resolver sobre la aplicación de las medidas provisionales en cuanto a las otras empresas.

un todo armónico, dando sentido a cada parte. Food and Drug Admin. v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U.S. 120, 133 (2000) (una "[c]orte debe interpretar la ley como un esquema de regulación simétrica y coherente y ajustar, si es posible, todas las partes en un todo armonioso.") Por lo tanto, es apropiado interpretar las secciones 1673f y 1675 como un todo coherente.

Las Cortes también han sostenido durante mucho tiempo que si el Congreso no proporcionó una orientación clara sobre un tema, y la interpretación de una agencia sobre esa ley es razonable, entonces se le dará deferencia a la agencia. *Chevron*, 467 en U.S. 837. En el presente caso, el DOC argumenta que el 19 U.S.C. §1675, una disposición legal que define el efecto de las revisiones administrativas, debe ser leído para determinar la tasa final para efectos de calcular un reembolso. El DOC refuerza este argumento citando el 19 C.F.R. §351.212(d), que imita al 19 U.S.C. §1673f en su descripción del proceso para otorgar reembolsos si la tasa preliminar del depósito en efectivo fuese superior a la tasa calculada, pero sólo después de una revisión administrativa, que es la situación aquí. Sobre la base de estas disposiciones, es razonable para el DOC calcular el reembolso basado en la diferencia entre la tasa preliminar y la tasa de la revisión administrativa.

2. La historia legislativa es ambigua, dejando espacio para la interpretación razonable

Aunque el Panel cree que la interpretación del DOC es razonable basada en el texto de la ley en su conjunto y los reglamentos de apoyo, ya que la disposición legal en cuestión es ambigua, el Panel también consideró sus antecedentes legislativos para ayudar en la comprensión de la disposición legal pertinente. En este sentido, las medidas provisionales sobre el depósito máximo de derechos apareció en una forma anterior en la sección 737 de la Ley de Tratados Comerciales de 1979, que implementó el artículo 11(1) (i) del GATT 1974. El artículo 11 del GATT de 1974 establece en su parte pertinente:

Si el derecho antidumping fijado en la *decisión* final es superior al derecho provisional pagado, la diferencia no será cobrada. Si el derecho fijado en la *decisión* final es inferior al derecho pagado provisionalmente o a la cantidad estimada para efectos de fianza, la diferencia será devuelta o el derecho re-calculado, según pueda ser el caso.

-Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Parte I, art. 11, 31 U.S.T. en 4934 (énfasis añadido).

Los comités pertinentes del Senado y de la Cámara de Representantes abordaron la implementación de este artículo en la ley de los EE.UU. en sus respectivos reportes sobre la legislación implementada de la siguiente manera:

Bajo la sección 737 de la Ley Arancelaria de 1930, añadida por el artículo 101 de la ley, la diferencia entre la fianza constituida bajo la sección 733(d) (2) en una importación durante la investigación y el derecho antidumping impuesto bajo la sección 731(a) podrá ser (1) ignorada si el depósito es menor, o reembolsada (2), si el depósito es mayor ...

Después de que una orden de derechos antidumping es emitida bajo la sección 736, la diferencia entre los depósitos de derechos estimados requeridos bajo la sección 736(a) (3) y los derechos antidumping impuestos conforme a la sección 731(a) podrán ser cobrados o devueltos, según pueda ser el caso. S. Rep. No. 249, 96º Cong., 1ª Ses. 77 (1979), reimpreso en 1979 U.S.C.C.A.N. 381, 463. El informe de la Cámara declaró igualmente:

La Sección 737 cambia la actual legislación para adaptarla al tratado internacional al exigir que la diferencia entre un depósito en efectivo percibido como garantía en la importación de una mercancía investigada sujeta a una notificación de suspensión de liquidación conforme al 733(d) y el importe del *impuesto finalmente determinado* deben ser ignorados si el depósito es menor, y devueltos si el depósito es mayor, que el *monto finalmente fijado*.

H.R. Rep. N ° 317, Cong 96., 1ª Ses. 70 (1979) (énfasis añadido).

Desafortunadamente, estos documentos no utilizan terminología consistente para describir la tasa final aplicable y ninguno de estos documentos se refiere directamente a la cuestión aquí planteada. Sin embargo, el hecho de no especificar la tasa aplicable deja espacio para la interpretación razonable por la agencia administradora.

El Panel también consideró el preámbulo a la Regla Final que figura en el 19 C.F.R. §351.212, la cual fue promulgada por el DOC para ajustarse a las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay. Ese preámbulo señala:

Suponiendo que una orden AD es impuesta, un fabricante o importador podrá solicitar una revisión administrativa en virtud del artículo 751(a) de la Ley para determinar la cantidad real de los derechos antidumping correspondientes a las ventas durante este periodo. La sección 737(a) (1) de la Ley establece que, *si el monto del depósito en efectivo percibido como garantía de un derecho antidumping estimado es diferente de la cuantía del derecho antidumping determinado en la primera sección 751 de revisión administrativa*, la diferencia será ignorada, en la medida en que el depósito en efectivo percibido sea inferior al derecho que se haya fijado bajo una revisión administrativa conforme a la sección 751. A esto se le conoce como el período de aplicación de derechos de las medidas provisionales, y se aplica a las importaciones entre la publicación de la determinación preliminar del DOC y la determinación final de daño de la ITC.

Antidumping Duties; Countervailing Duties; Final Rule, 62 Reg. Fed. 27295, 27316 (19 de mayo de 1997) (énfasis añadido). Este preámbulo apoya la posición actual del DOC y muestra al menos que el DOC ha sido consistente en su comprensión e interpretación de las medidas provisionales sobre el depósito máximo de derechos desde su implementación en 1997.

3. Una Interpretación estricta del §1673f no describe adecuadamente la naturaleza retrospectiva de la ley

Como se ha señalado anteriormente, Maquilacero afirma que la diferencia entre la resolución preliminar y la orden definitiva de derechos antidumping son las tasas correspondientes que se deben utilizar en el cálculo del reembolso. Para ayudar en esta interpretación, Maquilacero cita a Thai Pineapple Canning Indus. Corp. v. United States, 273 F.3d 1,077 (Fed. Cir. 2001) ("*Thai Pineapple*") afirmando que *Thai Pineapple* especifica que el reembolso se determinará en función del monto determinado en la investigación (2.4%), y no en la revisión administrativa (3.11%). Regla 57 (3) Memorial de Maquilacero, pág. 21.

En *Thai Pineapple*, el Circuito Federal tuvo que determinar si el DOC calculó debidamente una tasa de cobro promedio en lugar de una tasa individual. *Id.* Párr. 1085-86. Así pues, como Maquilacero reconoce en su Memorial, pág. 27, no se estaba dirigiendo directamente la cuestión del cálculo correcto de derechos sobre el período de aplicación de las medidas provisionales. Maquilacero se basa en el siguiente texto de la decisión de la Corte en apoyo de su argumento: "Cuando un exportador deposita un derecho estimado para las importaciones durante la investigación, la disposición sobre el período de aplicación de derechos de las medidas provisionales prohíbe el cobro de la diferencia entre el derecho determinado por la investigación y la cantidad depositada". Memorial de Maquilacero, págs. 20-21, citando a *Thai Pineapple* en el 273 F.3d 1,086 (énfasis añadido). Sin embargo, inmediatamente después de esa declaración, la Corte de *Thai Pineapple* llegó a sostener que:

La Sección 1673f(a) no afecta el derecho por importaciones durante el periodo de medidas provisionales; simplemente limita el monto de los derechos que se pueden cobrar. Por lo tanto, cuando el DOC determina un nuevo derecho como resultado de una revisión administrativa que es más alto que el depósito del derecho estimado, la diferencia no puede ser cobrada, y el derecho de las importaciones durante este periodo de medidas provisionales estará todavía limitado, en cumplimiento con el §1673f(a). *Id.* (Énfasis añadido).

La cita anterior del Circuito Federal sugiere que, cuando una revisión administrativa se lleva a cabo, la tasa de la revisión administrativa sería la tasa apropiada a aplicar para obtener una devolución en vez de la tasa de la investigación.

La Lectura literal de Maquilacero del §1673f estaría de acuerdo con un sistema prospectivo de valor normal, uno donde una revisión administrativa posterior no tuviese ninguna incidencia en el período de investigación, pero ese no es el sistema legal que los Estados Unidos siguen. La revisión administrativa, en virtud de un sistema retrospectivo, "por lo general mira doce meses hacia atrás ... y permite que un importador recupere los derechos excedentes depositados al detener el proceso de liquidación automática y permitiendo al DOC tener en cuenta la información específica de los importadores que solicitan la revisión." Mittal Canada, Inc. v. United States, 30 de C.I.T. 154, 163 (CIT 2006). Después de una revisión administrativa, la tasa establecida se aplica de forma retroactiva para cubrir todo el período en cuestión. Como tal, no podemos adoptar la interpretación legal de Maquilacero sobre el 19 U.S.C. §1673f(a), ya que nos obligaría a adoptar un modelo que es incompatible con el sistema retrospectivo seguido por los Estados Unidos en la determinación de derechos antidumping. La historia legislativa seguramente hubiese abordado en términos explícitos tan singulares una excepción al sistema de recolección retrospectiva que creó.

Además, ambos Maquilacero y el DOC abordan en sus comunicaciones y argumentos orales el peso que a *Koyo Seiko* se debe dar y la interpretación que se debe extraer de él. Por un lado, Maquilacero sostiene que la "Corte (de *Koyo Seiko*) no determinó que el derecho antidumping definitivo fuera la tasa final de la primera revisión administrativa". Regla 57(1) Memorial de Maquilacero pág. 26. Por otro lado, el DOC argumenta que la declaración del Circuito Federal es determinante distinguiendo entre "derechos finalmente determinados" y "depósito en efectivo" para demostrar que "los derechos finalmente cobrados" se refieren a la tasa de la revisión administrativa. Regla 57(2) Memorial del DOC, pág. 58. El siguiente texto de *Koyo Seiko* es relevante en la resolución de este conflicto:

En 1990, la Administración de Comercio Internacional ... publicó la resolución *final de su primera revisión administrativa* de la resolución de dumping de 1976 ... Se encontró que Koyo y otras dos compañías japonesas habían realizado dumping con cojinetes de rodillos cónicos en los Estados Unidos, y que el margen de dumping para Koyo, *para lo cual se determinaron derechos definitivos*, fue de 35.89%.

Koyo Seiko, 95 F.3d en 1096 (énfasis añadido).

Este texto se refiere directamente al tema en cuestión en que la Corte apoya la acción del DOC en el uso de la tasa determinada en la resolución final de la revisión administrativa en lugar de en la investigación. Por lo tanto, la revisión del Circuito Federal de los hechos en *Koyo Seiko* apoya la interpretación legal del DOC. Por otra parte, la lectura del §1675 y §1673f como un todo armónico, como ha sido hecha por el DOC, requiere que el cobro definitivo de derechos sea condicionada a si una revisión administrativa se ha llevado a cabo. En el presente caso, una revisión administrativo se llevó a cabo para Maquilacero, y en vista de ello, encontramos que la interpretación del DOC del §1673f es razonable, y se le concede deferencia de *Chevron*.

D. Conclusión

Teniendo en cuenta el lenguaje del 19 U.S.C. §1673 en el contexto, especialmente a la luz del 19 U.S.C. §1675 y el sistema estadounidense de determinación retrospectiva de los derechos antidumping, se concluye que el DOC ha aplicado razonablemente el enfoque correcto para determinar el reembolso a pagar como resultado del período de aplicación de las medidas provisionales. Cuando una revisión administrativa ha sido efectuada, la tasa para efectos de dichas medidas no proviene de la investigación, sino de la determinación de la Secretaría en la primera revisión administrativa.

Orden Provisional

Por lo tanto, al considerar todos los documentos y procedimientos hasta la fecha, así como los argumentos presentados en la audiencia en Washington D.C., se **ORDENA** que este asunto sea devuelto al Departamento de Comercio de los EE.UU., y se **ORDENA**, además, que dentro de 90 días después de recibir esta Orden Provisional, el Departamento de Comercio de los EE.UU. presente su explicación al Panel de por qué es una interpretación razonable del estatuto el aplicar la reducción a cero en revisiones administrativas, pero no en investigaciones antidumping. El Departamento deberá explicar por qué estas (u otras) diferencias entre las revisiones y las investigaciones iniciales hacen razonable el continuar la reducción a cero en una fase, pero no en la otra.

Fecha de emisión: 5 de diciembre, 2012

Firmado en el original por:

Stephen Joseph, Powell

Stephen Joseph Powell, Presidente.

Rúbrica.

Robert E. Ruggeri

Robert E. Ruggeri, Panelista.

Rúbrica.

José Manuel Vargas Menchaca

José Manuel Vargas Menchaca, Panelista.

Rúbrica.

Cindy Galway Buys

Cindy Galway Buys, Panelista.

Rúbrica.

Eduardo Díaz Gavito

Eduardo Díaz Gavito, Panelista.

Rúbrica.