

**REVISION ANTE UN PANEL DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS
CONFORME AL CAPÍTULO 19 DEL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.**

EN LA MATERIA DE:

Resolución de Cobertura de Productos
de Galvak, S.A. de C.V.

Resolución Antidumping sobre
Tubería de Acero sin Aleación
Circular Soldada
Procedente de México

)

)

)

)

)

)

)

)

)

USA-98-1904-05

PANEL:

Lawrence J. Bogard, Presidente

Jeffery Cyril Atik

Lucía Ojeda Cárdenas

Hernán García Corral

Arthur Rosett

MEMORÁNDUM DE OPINIÓN Y DECISIÓN

November 19, 2002

Jeffery M. Winton, de *Shearman & Sterling*, Washington, D.C. en representación de Galvak, S.A. de C.V. En su escrito fue apoyado por Christopher M. Ryan, de *Shearman & Sterling*, Washington, D.C.

Roger B. Shagrin, de *Shagrin Associates*, Washington, D.C., en representación de *Allied Tube & Conduit Corporation* y *Wheatland Tube Company*.

John F. Koeppen, de la Oficina del Jefe del Consejo de Administración de Importaciones, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, D.C., en representación de la autoridad investigadora. En su escrito fue apoyado por Myles S. Getlan, de la Oficina del Jefe del Consejo de Administración de Importaciones, Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Washington, D.C.

OPINIÓN Y DECISIÓN DEL PANEL

Este Panel Binacional fue encomendado para revisar la Resolución del Procedimiento de Cobertura de Productos¹ (“Resolución de Cobertura de Producto”) emitida por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos (“DOC”), relativa a la Resolución de Cuotas Compensatorias por Discriminación de Precios de Tubo de Acero Soldado, de Sección Circular, Sin Alear procedente de Brasil, la República de Corea (Corea), México, y Venezuela² (“la Decisión”). En la Resolución de Cobertura de Producto el DOC denegó la solicitud de Galvak S.A. de C.V. (Galvak) para determinar que los productos tubulares que Galvak había intentado exportar a los Estados Unidos no eran materia de la resolución.

Este Panel fue integrado de conformidad con el Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en respuesta a la solicitud de revisión ante Panel Binacional presentada en representación de *Allied Tube and Conduit Company, the Sawhill Tubular Division of Armco, Inc., y Wheatland Tube Company* (“productores nacionales”), de acuerdo con la Regla 34 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN.³

Este Panel emite su decisión escrita, de conformidad con el Artículo 1904.8 del TLCAN y de conformidad con la Parte VII de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 sobre Revisiones ante Paneles Binacionales. Hemos encontrado que en su análisis apoyando la Resolución de Cobertura, el DOC omitió considerar la naturaleza excluyente del lenguaje pertinente en la

¹ Memorandum sobre la Resolución de Cobertura a Joseph A. Spetrini (DAS, Enforcement Group III) de Richard Weible (Office Director, AD/CVD Enforcement Group III) (Nov. 19, 1998). Secretariado del TLCAN, Exp. Admvo. Pub. Doc. 9. (en adelante referido como el “Memorandum de Resolución de Cobertura de Producto”)

² Ver *Certain Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from Brazil, the Republic of Korea (Korea), Mexico, and Venezuela, and Amendment to Final Determination of Sales at Less Than Fair Value: Certain Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from Korea*, 57 Fed. Reg. 49453 (Nov. 2, 1992). Ver también *infra* nota 6.

³ Ver Primera Solicitud de Revisión ante Panel presentada por *Allied Tube y Conduit Company, the Sawhill Tubular Division of Armco, Inc. y Wheatland Tube Company* (Dic. 23, 1998). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 1.

Resolución. Este lenguaje excluyente establece que el DOC inició su análisis de cobertura de la Resolución con la presunción refutable de que la tubería mecánica – mercancía sujeta a la Resolución de Cobertura de Producto – queda fuera de la cobertura de la Resolución para luego considerar que la evidencia en el expediente puede demostrar que ciertos productos de tubería mecánica quedan cubiertos por la Resolución. El DOC adoptó el enfoque opuesto, presumiendo que toda la tubería mecánica queda cubierta por la Resolución, a menos que se demuestre lo contrario. Este enfoque, sin embargo, expandió la Resolución más allá de su cobertura original y por consiguiente, es ilegal. Adicionalmente, el DOC no explicó debidamente por qué el análisis empleado en una Resolución de Cobertura previa que interpreta el mismo lenguaje excluyente de la misma Resolución no fue aplicado en este caso. Por todas estas razones, el Panel devuelve la Resolución de Cobertura de Producto para que se lleven a cabo acciones no inconsistentes con esta Decisión.

ANTECEDENTES

Procedimientos Anteriores

El 24 de septiembre de 1991, miembros de la industria estadounidense pertinente⁴ presentaron una Solicitud para la Imposición de Cuotas Compensatorias sobre Tubería de Acero Soldada Circular, Sin Alear, procedente de Brasil, la República de Corea, México, Rumania, Taiwán y Venezuela. Por consiguiente, el DOC publicó una Resolución Final afirmativa de ventas por debajo del Valor Normal de Tubería de Acero Soldada Circular, Sin Alear, procedente de México y otros países.⁵

⁴ Los Solicitantes comprenden a las siguientes empresas: *Allied Tube y Conduit Corporation, American Tube Company, Bull Moose Tube Company, Century Tube Corporation, Laclede Steel Company, the Sawhill Tubular Division (Cyclops Corporation), Sharon Tube Company, Western Tube y Conduit Corporation y Wheatland Tube Company.*

⁵ Ver *Final Determination of Sales at Less Than Fair Value: Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe from Mexico*, 57 Federal Register 42953 (Sep. 17, 1992).

En octubre de 1992, la Comisión de Comercio Internacional (ITC, por sus siglas en inglés) emitió la determinación final sobre Tubo de Acero con Costura, de Sección Circular, Sin Alear, en donde determinó que la tubería mecánica es un producto similar diferente a la tubería y tubos estándar estructurales. Posteriormente, debido al volumen insignificante de importaciones de este producto, la ITC encontró que dichas importaciones no causaban daño material a la industria nacional de tubería mecánica. Notablemente, los Solicitantes apoyaron ambas conclusiones de producto similar separado y de “ausencia de daño” concernientes a la tubería mecánica.⁶

El 2 de noviembre de 1992, después de una serie de modificaciones a la cobertura de la investigación, el DOC publicó la Resolución. El lenguaje que describe la cobertura de la Resolución indica lo siguiente:

Los productos comprendidos por estas resoluciones son tubos y tubería de acero soldada circular, sin alear, de corte circular, no mayores de 406.4mm (16 pulgadas) en su diámetro exterior, sin importar el grosor de las paredes, acabo de la superficie (negro, galvanizado, o pintado) o acabado final (punta plana, punta biselada, tratada, o tratada y conectada). Esta tubería y tubos son conocidos generalmente como tubería y tubos estándares y tienen la función de conducción a baja presión de agua, vapor, gas natural, aire, y otros líquidos y gases en plomería y sistemas de calefacción, equipos de aire acondicionado, sistemas de riego automático y otros usos relacionados, y generalmente cumplen con las especificaciones de la norma ASTM A-53. La tubería estándar también puede ser utilizada para aplicaciones de soportes de peso ligero, tales como rejillas entubadas, y tubos estructurales usados

⁶ Ver *Certain Circular, Welded, Non-Alloy Steel Pipes and Tubes from Brazil, the Republic of Korea, Mexico, Romania, Taiwan, and Venezuela, Inv. Nos. 731-TA-532 through 537 (Final)*, USITC Pub. 2564 (Oct. 1992).

en granjas y medios de soporte para reconstrucciones o para propósitos de soporte de carga en la construcción, construcción de barcos, camiones, equipo de agricultura e industrias relacionadas. Tubos de conducción sin acabados también quedan comprendidos en estas resoluciones.

Toda la tubería y tubos de acero al carbón dentro de las descripciones físicas señaladas anteriormente quedan incluidas en la cobertura de esta resolución, excepto tubería lineal, bienes tubulares petroleros, tubería de calefacción, tubería mecánica, tubería y tubos huecos para trazados, andamios terminados, y conductos terminados. La tubería estándar doble o triplemente certificada/marcada que entre a los Estados Unidos como tubería lineal del tipo utilizado para aceite o gas tampoco queda incluida en esta resolución.

Las importaciones de los productos cubiertos por esta resolución se encuentran clasificados actualmente por las siguientes Nomenclaturas del Sistema Armonizado de Tarifas Arancelarias: 7306.30.10.00, 7306.30.50.25, 7306.30.50.32, 7306.30.50.40, 7306.30.50.55, 7306.30.50.85, y 7306.30.50.90.⁷

El 7 de junio de 1993, el DOC inició una investigación de cobertura relacionada con tubería lineal API 5L y tubería doblemente certificada para

⁷ Ver *Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe and Tube from Mexico: Final Results of Antidumping Duty Administrative Review*, 63 Fed. Reg. 33041 (June 17, 1998), 63 Federal Register 33041 (June 17, 1998); Ver también *Final Negative Determination of Scope Inquiry on Certain Circular Welded Non-Alloy Steel Pipe and Tube from Brazil, the Republic of Korea, Mexico, and Venezuela*, 61 Fed. Reg. 11608 (Mar. 21, 1996).

usarse como tubería estándar API 5L tubería lineal. El procedimiento tuvo el propósito de determinar si la tubería lineal API 5L, cuando es utilizada en aplicaciones de tubería estándar, estaba incluida en la cobertura de la Resolución. El 21 de marzo de 1996, el DOC emitió la Determinación Final de Cobertura (“Determinación de Tubería Lineal”), estableciendo que el lenguaje excluyente en la Resolución estuvo “basado en las clasificaciones de la industria, sin discusión sobre los usos finales reales,”⁸ y concluyendo que toda la tubería y tubos que entran a los Estados Unidos bajo el Sistema Armonizado de Tarifas Arancelarias para tubería lineal quedaban fuera de la cobertura de la Resolución.

El Procedimiento Actual

El 16 de junio de 1998, Galvak solicitó ante el DOC que resolviera que la tubería mecánica fabricada conforme a las especificaciones de la industria ASTM A-787 y quedaba fuera de la cobertura de la Resolución. En su solicitud, Galvak sugirió que el DOC podría emitir su fallo sin iniciar una revisión del total de la cobertura.⁹

El 8 de julio de 1998, los Productores Nacionales presentaron comentarios respondiendo a la solicitud de Galvak. En sus argumentos, los Productores Nacionales señalaron que los productos que Galvak intentaba exportar, esto es, tubería mecánica certificada como ASTM A-787, estaban dentro de la cobertura de la Resolución debido a que estos serían utilizados en

⁸ Ver 61 Federal Register en 11610. Ver también *Wheatland Tube Co. v. United States*, 973 F. Supp. 149 (Corte de Comercio Internacional, 1997), *aff'd*, 161 F.3d 1365 (Fed. Cir. 1998).

⁹ Ver Solicitud de Revisión de Cobertura presentada por Galvak (junio 16, 1998). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 1128.

aplicaciones de tubería estándares.¹⁰ El 14 de julio de 1998, Galvak respondió a los comentarios de los Productores Nacionales.¹¹

Basándose en los escritos arriba mencionados y habiendo examinado la solicitud, la investigación inicial, las determinaciones del DOC y la determinación previa de cobertura, el DOC inició la revisión de cobertura impugnada el 22 de julio de 1998. El 11 de agosto de 1998, los Solicitantes y los Productores Nacionales presentaron sus comentarios y argumentos apoyando sus posiciones. El 28 de agosto de 1998 las partes presentaron sus contestaciones a los comentarios vertidos en los escritos del 11 de agosto.¹²

El 19 de noviembre de 1998, el DOC emitió la Resolución de Cobertura impugnada, concluyendo que el tubo estándar de Galvak que cumple la norma ASTM A-787 no está excluido de la cobertura de la Resolución. Al llegar a esta conclusión, el DOC primero determinó que el lenguaje de la Resolución no es dispositivo sobre el asunto de si la tubería mecánica fabricada conforme el estándar ASTM A-787 queda fuera de la cobertura de la Resolución. Por consiguiente, el DOC decidió que era necesario conducir su análisis sobre la base del llamado Criterio de Diversidad de Productos ("*Diversified Products Criteria*")¹³ de conformidad con el 19 C.F.R. § 351.225(k)(2). Este análisis fue dirigido exclusivamente a la tubería mecánica específica que Galvak pretendía importar.¹⁴ Al elaborar su determinación, el DOC estableció, en la parte pertinente, que:

¹⁰ Ver Comentarios de los Productores Nacionales a la Solicitud de Revisión de Cobertura presentada por Galvak (julio 8, 1998). Secretariado del TLCAN, Exp. Admvo., Parte 2, Sec. E, 3.

¹¹ Ver Respuesta de Galvak a la Carta de los Productores Nacionales oponiéndose a la Solicitud de Revisión de Cobertura presentada por Galvak (julio 14, 1998). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 1134.

¹² Ver Carta de Galvak a la Autoridad Investigadora (agosto 11, 1998), y Carta de los Productores Nacionales a la Autoridad Investigadora (agosto 11, 1998), Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 1155 y 1157. Ver también Carta de Galvak a la Autoridad Investigadora (agosto 18, 1998), y Carta de los Productores Nacionales a la Autoridad Investigadora (agosto 11, 1998). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 1169 y 1171.

¹³ *Diversified Products Corp. v. United States*, 572 F. Supp. 883 (Corte de Comercio Internacional 1983).

¹⁴ Memorándum sobre la Resolución de Cobertura, *supra* nota 1.

Basado en una revisión exhaustiva del expediente, y después de una cautelosa consideración de los comentarios generales referentes a los factores de *Diversidad de Productos* por las partes interesadas, concluimos que todo el tubo certificado que cumple las especificaciones ASTM A-787 para “tubería mecánica de acero al carbón soldada por resistencia eléctrica” no queda excluido de la cobertura de la resolución de Tubería de Acero Soldada, de Sección Circular, Sin Alear, procedente de México.

Primero, continuamos resolviendo que las descripciones escritas y las resoluciones previas sobre la cobertura, no son dispositivas. La pura descripción de la tubería mecánica excluida está contenida en el reporte del ITC y únicamente se basa en el uso. Los usos del tubo A-787 descritos por Galvak no están destinados únicamente a los usos discutidos por el ITC; por lo tanto, las descripciones de la tubería mecánica no son dispositivas en este caso. La simple presencia de la palabra “mecánica” en la definición de la norma ASTM no significa, necesariamente, que el producto caiga dentro de la exclusión.

De la información contenida en el expediente, no podemos asegurar que la “tubería mecánica” especificada bajo los estándares A-787, caiga dentro de la exclusión debido a que las características físicas de la tubería mecánica y de la mercancía investigada puedan empalmarse. La única descripción de la tubería

mecánica excluida usada por el ITC se basa exclusivamente en el uso [...]

El argumento de Galvak de que el ITC basó su definición de tubería mecánica completamente en la clasificación industrial normal y no en su uso final, es incorrecto. La Comisión definió a la tubería mecánica excluida exclusivamente de acuerdo a sus usos finales. Adicionalmente, la comparación de Galvak de la determinación negativa del Departamento sobre la cobertura con respecto a la tubería lineal, con esta impugnación de cobertura sobre la tubería mecánica, está fuera de lugar. En tal caso, el Departamento no hizo ningún análisis sobre la tubería mecánica, y sostuvo que la inclusión o exclusión de la tubería lineal estaba ligada a su categoría HTS, basándose en el reconocimiento de los Solicitantes de que cualquier tubería ingresada bajo el rubro de tubería lineal quedaría fuera de la cobertura de la solicitud. En contraste con este caso, la única descripción de los productos excluidos es la discusión del ITC acerca de los usos de la tubería mecánica. Por ello, el análisis en este caso es muy diferente del aquél realizado en la decisión de la tubería lineal.

Memorándum sobre la Resolución de Cobertura, 9-11.

Antecedentes Procesales en esta Revisión

El 23 de diciembre de 1998, los Productores Nacionales presentaron una Solicitud de Revisión ante un Panel Binacional, de conformidad con las Reglas 33 y 34 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN.

De acuerdo con las disposiciones previstas en la Regla 39 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN, el 21 de enero de 1999, Galvak presentó una Reclamación alegando los siguientes errores de hecho y de derecho:

- a. El DOC ignoró el lenguaje explícito de la Resolución, la cual de manera inequívoca excluye a la “tubería mecánica” de la cobertura de la Resolución;
- b. El DOC, contrario a las determinaciones de cobertura previas, concluyó que la cobertura de la Resolución estaba definido por uso final del producto y no por las “clasificaciones industriales”;
- c. El argumento del DOC de que el ITC definió tubería mecánica basándose exclusivamente en su uso final es contrario a los expedientes en los procedimientos subyacentes del ITC;
- d. El análisis del DOC basado en el Criterio de Diversidad de Productos fue tendencioso e inherentemente circular.¹⁵

Bajo la Regla 57 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN, (i) Galvak presentó su memorial el 26 de abril de 1999;¹⁶ (ii) el memorial del DOC y de los Productores

¹⁵ Ver Reclamación de Galvak (enero 21, 1999). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 5.

¹⁶ Ver Memorial de Galvak (Abril 26, 1999). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 11.

Nacionales fue presentado el 26 de julio;¹⁷ y (iii) Galvak presentó su escrito de réplica el 10 de agosto.¹⁸

La audiencia pública se llevó a cabo el 7 de junio del 2002, en Washington, D.C., en donde las partes presentaron sus argumentos orales.

CRITERIO DE REVISIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Al revisar la Resolución de Cobertura del DOC, este Panel está obligado a aplicar el criterio de revisión apropiado. Este no es un criterio internacional, sino el criterio de la Parte Importadora. Como tal, el criterio utilizado en este caso es el de los Estados Unidos, siendo diferente si México fuera la Parte importadora. Cada país tiene su propio criterio de revisión, y el debido funcionamiento del Capítulo 19 requiere que no se utilice el criterio de revisión de un país en la revisión de las determinaciones hechas por la autoridad de otro país.¹⁹

El punto de partida en el análisis del criterio de revisión que debe aplicar este Panel ante la determinación administrativa del DOC es el Artículo 1904 del TLCAN. El Artículo 1904 dispone que cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas en materia de discriminación de precios, con la revisión de un Panel Binacional.²⁰ Una

¹⁷ Ver Memorial de los Productores Nacionales en respuesta al Memorial de Galvak (julio 26, 1999). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 19. Ver también Memorial de la Autoridad Investigadora y Notificación de Incidente para anular partes de la Reclamación. Regla 57.1 (julio 26, 1999). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 20. El 15 de junio de 2001, este Panel denegó parcialmente el incidente. En virtud de los motivos de la decisión del Panel, no es necesario que este Panel se pronuncie sobre las porciones que restan de la Moción de Anulación ("*Motion to Strike*") presentada por la Autoridad Investigadora, y así lo hace el Panel.

¹⁸ Ver Memorial de Respuesta de Galvak (agosto 10, 1999). Secretariado del TLCAN, Exp. Púb. Admvo. Doc. 23.

¹⁹ El uso incorrecto de un Panel en el criterio de revisión detona la revisión mediante el procedimiento de Impugnación Extraordinaria. Ver TLCAN, Artículo 1904.13(a)(ii).

²⁰ TLCAN, Artículo 1904.1.

Parte implicada puede solicitar que el Panel revise una determinación final en materia de discriminación de precios (*dumping*), emitida por la autoridad investigadora competente, basándose en el expediente administrativo, para determinar si dicha resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de discriminación de precios de la Parte importadora. Las “disposiciones jurídicas en materia de discriminación de precios” para este efecto, consisten en las leyes aplicables, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en dichas fuentes.²¹

El Panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 del TLCAN, así como los principios generales del derecho, que de otro modo, un tribunal de la Parte importadora aplicaría.²² El Anexo 1911 establece, en su parte pertinente, que el criterio de revisión para los Estados Unidos es el establecido en la Sección 516A(b)(1)(B) de la *Tariff Act* de 1930, con sus reformas, codificado en 19 U.S.C. § 1516(b)(1)(B).²³

La Sección 516A(b)(1)(B) de la Ley requiere que el Panel “declare ilegal cualquier resolución, afirmación o conclusión que no esté debidamente fundada en evidencia sustancial en el expediente, o en su caso, en la ley”. Si la resolución bajo revisión incumple cualquiera de estos supuestos, el Panel debe devolver dicha resolución al DOC.

La revisión hecha por este Panel ha reemplazado la revisión ante la Corte Internacional de Comercio (ITC). Este Panel conduce su revisión tal como lo ordena el TLCAN y por lo tanto, debe confirmar o devolver la resolución al DOC, para que éste lleve a cabo acciones no inconsistentes con la decisión del Panel.²⁴ Al hacer esto, el Panel está obligado a esto por las decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos y por las decisiones de la Corte de

²¹ TLCAN, Artículo 1904.2

²² TLCAN, Artículo 1904.3.

²³ Ver “criterio de revisión” como se define en el TLCAN, Anexo 1911.

²⁴ TLCAN, Artículo 1904.8.

Apelaciones del Circuito Federal (CAFC por sus siglas en inglés)²⁵ Aunque el Panel no está estrictamente obligado por las decisiones del ITC, éste observará dichas decisiones como las de una corte hermana y les concederá gran deferencia..²⁶ Adicionalmente, este Panel tampoco se encuentra obligado por las decisiones de paneles anteriores, pero puede buscar en ellas una guía en su razonamiento, cuando ésta sea persuasiva.²⁷

Evidencia sustancial

Este Panel aplica los criterios de evidencia sustancial en las determinaciones de hecho del DOC. La Suprema Corte ha definido evidencia sustancial como “más que un mero destello”²⁸ pero “algo menos que el peso de la evidencia.”²⁹ La evidencia sustancial comprende aquella evidencia tan relevante que una mente razonable puede aceptarla como adecuada para apoyar una conclusión.³⁰

Este Panel debe asegurarse de que el DOC ha basado su resolución en la evidencia presentada ante él. Este Panel debe mirar la evidencia presentada ante el DOC y no puede ver ninguna otra presentada fuera del expediente administrativo. Al llevar a cabo nuestra función revisora, el Panel no podrá reevaluar la evidencia presentada ante el Departamento, ni sustituir su propio juicio por el del DOC. Este Panel debe confirmar la resolución del DOC, si, al revisar el expediente administrativo como un todo –tanto la evidencia que apoya la resolución de DOC, como la que la refuta– encuentra que existe un apoyo razonable de hechos para la resolución del DOC.

²⁵ Grey Portland Cement and Clinker from Mexico, USA-MEX-97-1904-01, junio 18, 1999.

²⁶ Id.; Ver también Rhone Poulenc v. United States, 583 F. Sup. 607, 612 (Corte de Comercio Internacional, 1984).

²⁷ Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Canada, USA-CDA-98-1904-01, Marzo 20, 2001.

²⁸ Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 U.S. 474 (1951).

²⁹ Ver Consolo v. Federal Maritime Comm'n, 383 U.S. 607, 620 (1966).

³⁰ Ver Universal Camera en 477.

Sin embargo, tal deferencia no significa que este Panel sea impotente. Nuestra deferencia está condicionada a la existencia de bases razonables para la resolución del DOC, y la explicación de la autoridad debe ser lo suficientemente convincente para apelar a una mente razonable. Estas bases motivadas deben ligar los hechos encontrados con la decisión del DOC en una forma discernible por este Panel. Las Cortes y Paneles anteriores han determinado que el grado de deferencia concedido al DOC dependerá del rigor evidente en su consideración de los hechos, la validez de su razonamiento y la consistencia de la resolución con pronunciamientos previos y posteriores.

En virtud de que no hay cuestionamientos de hecho ante este Panel en la presente revisión, la atención de esta decisión se enfocará a las cuestiones de derecho que han sido presentadas por las partes.

De conformidad con la legislación

Al analizar si la resolución del DOC va de acuerdo con la legislación, el Panel debe considerar la interpretación de la autoridad de las leyes relevantes, reglamentos y precedentes judiciales. En materia de interpretación de leyes, este panel realizará un procedimiento de dos etapas: Si la disposición es clara e inequívoca en su letra y el DOC la interpreta de esta forma, este Panel debe deferir a la interpretación del DOC.³¹ Sin embargo, cuando la ley tenga lagunas o sea ambigua, entonces este Panel debe determinar si la interpretación del DOC está basada en una interpretación permisible o razonable de la ley.³² El grado de deferencia que debe conceder el Panel a la interpretación del DOC en estas circunstancias depende de la experiencia que el DOC tenga en tratar con esa ley en particular.³³ Entre más experiencia tenga el DOC en el área, mayor deberá ser la deferencia concedida a su interpretación. Este Panel deberá

³¹ Ver *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837 (1984).

³² *Chevron* en 843. Ver también, *National R.R. Passenger Corp. v. Boston & Maine Corp.*, 503 U.S. 407, 417 (1992).

³³ *Fujitsu General Ltd. v. United States*, 88 F.3d 1034, 1039 (Fed. Cir. 1996).

confirmar la interpretación razonable del DOC a una ley, aún cuando no se trate de la interpretación que el mismo Panel le hubiera dado.³⁴

Nuevamente, deferir a favor del DOC no significa una simple aceptación de la interpretación del Departamento. Este Panel debe mirar cuidadosamente la interpretación y decidir si es una interpretación razonable de la ley. Torrington Co. v. United States, 82 F.3d 1039, 1044 (Fed. Cir. 1996) Al evaluar si la interpretación de la autoridad es razonable, este Panel debe ver la legislación relevante, la práctica pasada del DOC,³⁵ las obligaciones internacionales de los Estados Unidos, la exposición de motivos de la ley, los precedentes judiciales y los razonamientos de Paneles anteriores.

Tal como ha sido mencionado por otros Paneles previos y por las Cortes, aún cuando puede haber una presunción de buena fe de parte del DOC, éste debe observar los principios básicos del debido proceso y equidad procesal, y justificar cualquier alejamiento de prácticas establecidas, con explicaciones razonadas. El hecho de que revisiones previas se hayan basado en evidencias diferentes y en los datos de importación, no es suficiente *per se* para explicar la adopción de parte del DOC de una interpretación legal modificada.³⁶ Esto significa que la agencia no puede modificar su análisis de manera arbitraria o sin explicación alguna para dicha modificación. Ver Torrington Co. v. United States, 745 F. Supp. 718, 727 (Ct. Int'l Trade 1990).

ANÁLISIS Y DECISIÓN

Incuestionablemente, el Departamento de Comercio “disfruta de una libertad sustancial para interpretar y clarificar” la cobertura de sus resoluciones

³⁴ Koyo Seiko Co. v. United States, 36 F.3d 1565, 1570 (Fed. Cir. 1994) (citando Zenith Radio Corp. v. United States, 437 U.S. 443, 450 (1978)).

³⁵ Ver Grey Portland Cement and Clinker From Mexico, *supra*. Ver también Cerámica Regiomontana S.A v. United States, 636 F. Sup. 961 a 965 (citando Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134, 140 (1944)), *aff'd*, 810 F.2d 1137 (Fed. Cir.1987).

³⁶ Ver Western Conference of Teamsters v. Brock, 709 F. Sup. 1159 en 1169-1170 (Corte de Comercio Internacional, 1989).

antidumping.³⁷ Sin embargo, tal libertad no es incontenible. Mientras que las cortes revisoras –y este Panel– deben garantizar una “deferencia significativa” a las interpretaciones hechas por el DOC a dichas resoluciones, Duferco Steel, Inc. v. United States, 296 F.3d 1087 (Fed. Cir. 2002); Ericsson GE Mobile, (supra), el DOC “no puede interpretar” una resolución antidumping en el sentido de cambiar la cobertura de la misma, ni puede interpretarla de manera contradictoria con sus términos”³⁸

El DOC ha promulgado un reglamento concerniente al procedimiento por el cual el Departamento determina cuándo un producto específico cae dentro de la cobertura de una resolución antidumping, 19 C.F.R. § 351.225. El reglamento establece lo referente a la cobertura de las determinaciones en circunstancias relevantes para este asunto:

Al considerar si un producto en particular queda incluido en la cobertura de una resolución o una investigación suspendida, la Secretaría tomará en consideración lo siguiente:

(1) La descripción de la mercancía contenida en la solicitud, la investigación inicial, y las resoluciones de la Secretaría (incluyendo resoluciones de cobertura previas) y la Comisión.

(2) Cuando el criterio arriba mencionado no sea dispositivo, la Secretaría considerará posteriormente:

³⁷ Ericsson GE Mobile Communications, Inc. v. United States, 60 F.3d 778, 781 (Fed. Cir. 1995), citando Smith Corona Corp. v. United States, 915 F.2d 683, 686 (Fed. Cir. 1990).

³⁸ Ver también Eckstrom Industries, Inc. v. United States, 254 F.3d 1068, 1072 (Fed. Cir. 2001); Wheatland Tube Co. v. United States, 161 F.3d 1365, 1370 (Fed. Cir. 1998).

- (i) Las características físicas del producto;
- (ii) Las expectativas del consumidor final;
- (iii) El uso final del producto;
- (iv) Los canales de comercio en los que el producto es vendido; y
- (v) La forma en que es anunciado y mostrado el producto.

19 C.F.R. § 351.225(k).

El párrafo (1) de este reglamento manifiesta la observación de la Corte de Apelaciones del Circuito Federal, acerca de que las resoluciones antidumping son “interpretadas con la ayuda de la solicitud antidumping, las conclusiones de hecho y las conclusiones legales tomadas de la investigación administrativa y de la resolución preliminar.” *Smith Corona, supra en 685*. El párrafo (2) utiliza el criterio analítico articulado primero por la Corte de Comercio Internacional en *Diversidad de Productos, supra* nota 13.

La clave de este esquema es que el punto de inicio del análisis de la cobertura del DOC, es el lenguaje de la resolución misma. “Por lo tanto, la revisión de la solicitud y la investigación pueden proveer una guía importante para la interpretación de la resolución final. Pero ellas no pueden sustituir el lenguaje en la resolución.” *Duferco en 1097*. De conformidad con lo anterior, “Las resoluciones de cobertura pueden ser interpretadas incluyendo la mercancía investigada sólo si contienen un lenguaje que incluya específicamente la mercancía investigada o sean razonablemente interpretadas como que se incluyen.” *Id. en 1089*.

El lenguaje pertinente de la Resolución Antidumping sobre las importaciones de Tubería de Acero con Costura, de Sección Circular, Sin Alear procedente de México es como se menciona a continuación:

Los productos cubiertos por [esta resolución] son tubos y tubería de acero soldados, de sección circular, sin alear, no mayor de 406.4mm (16 pulgadas) en su diámetro exterior, sin importar el grosor de sus paredes, acabado de superficie (negro, galvanizado o pintado), o terminado (punta plana, biselada, tratada, o tratada y conectada). [...]

Toda la tubería y tubos de acero carbonado incluidos en la descripción física arriba señalada están incluidos en la cobertura de esta resolución, *excepto tubería lineal, bienes tubulares petroleros, tubería de calefacción, tubería mecánica, tubería y tubos huecos para trazados, andamios terminados, y conductos terminados*. La tubería estándar que es doble o triplemente certificada/grabada y que entra a los Estados Unidos como tubería lineal del tipo utilizado para aceite o gas tampoco queda incluido en [esta resolución].

57 Fed. Reg. 49453 (énfasis añadido).

Notablemente, las palabras resaltadas, que son las que disponen si la tubería mecánica está comprendida por la Resolución, son excluyentes. Esto es que, del lenguaje mismo de la Resolución se desprende que la tubería mecánica queda excluida de la cobertura de la Resolución, no habiendo ninguna base razonable para que el DOC concluyera lo contrario. Como en el caso de todos los demás productos incluidos en esta cláusula de exclusión, “tubería mecánica” no es definida por la Resolución, dejando al DOC la tarea de determinar qué

productos específicos comprenden tubería mecánica, y si los hay, pueden ser razonablemente cubiertos por la cobertura de la Resolución.

Galvak solicitó al DOC que determinara que toda la tubería mecánica producida bajo las especificaciones del estándar ASTM A-787 estaba fuera de la cobertura de la Resolución, porque el estándar A-787 cubre “tubería mecánica de acero al carbón de resistencia eléctrica soldada.” En respuesta, el DOC empleó el método de dos etapas previsto en la Sección 351.225(k) de su reglamento. En relación con la primera etapa, el Departamento concluyó que las descripciones del producto en etapas previas del procedimiento, así como en previas de cobertura previas, “no eran dispositivas”, en cuanto a que toda la tubería mecánica quedara excluida de la resolución.

Inicialmente, el Departamento determinó que “la sola descripción de la tubería mecánica excluida está contenida en la determinación final de la [Comisión de Comercio Internacional] de daño material y se basa exclusivamente en el uso. Los usos del conducto A-787 descritos por Galvak **no están dedicados exclusivamente** a los usos descritos por el ITC. Por consiguiente, las descripciones de tubería mecánica no son dispositivas en este caso.” El *Memorandum de Resolución de Cobertura* en 9 (énfasis añadido). En este contexto, el DOC encontró que el “argumento de Galvak” de que las mercancías producidas en cumplimiento de los estándares de la norma ASTM A-787 quedaban fuera de la cobertura de la Resolución, tampoco era dispositivo, porque:

La simple presencia de la palabra “mecánica” en la definición del ASTM **no significa necesariamente** que los productos caigan dentro de la exclusión.

Derivado de la información del expediente, **no podemos asegurar** que la “tubería mecánica” especificada para cumplir con los estándares A-787, caigan dentro de la exclusión porque las

características físicas de la tubería mecánica y la mercancía investigada pueden empalmarse.

Id. en 9-10 (énfasis añadido).

El DOC tuvo conocimiento de una Resolución de Cobertura previa, en la cual se interpretaba la misma cláusula de exclusión de la misma resolución antidumping, Determinación Final Negativa de la Reclamación de Cobertura de Tubo y Tubería de Acero con Costura, de Sección Circular, Sin Alear, procedente de Brasil, la República de Corea, México y Venezuela, supra nota 7, “tubería lineal”. En “tubería lineal”, el DOC concluyó que toda la tubería lineal quedaba excluida de la resolución. Sin embargo, el DOC no “consideró” la determinación de tubería lineal, tal como lo requiere su reglamento. En cambio, el Departamento simplemente describió por qué una “comparación” de la determinación de tubería lineal con la reclamación de la cobertura de la tubería mecánica estaba “fuera de lugar.” En este contexto, el DOC señaló que la determinación de tubería lineal no analizaba la tubería mecánica, y estaba ligada con los subtítulos en el Sistema Armonizado de Tarifas bajo el cual dichos productos eran importados como “tubería lineal” y no bajo los usos del producto. Por lo tanto, el DOC concluyó que “el análisis en este caso es muy diferente del hecho en la decisión de la tubería lineal.” *Id. en 11.*

El DOC concluyó entonces que no podía elaborar su determinación basándose únicamente en la primera etapa del análisis señalado en la Sección 351.225(k), pero sí necesitaría considerar los factores de Diversidad de Productos indicados en el reglamento:

Debido a que la única descripción de la tubería mecánica está en la discusión del ITC sobre los usos de dicho producto, y al hecho de que no queda claro si los productos que Galvak intenta importar están dedicados o al menos pretenden dedicarse a tales

usos, debemos dirigir nuestro análisis con el *Criterio de Diversidad de Productos*.

Id.

El Departamento resumió sus hallazgos respecto a cada criterio de Diversidad de Productos, y concluyó que:

La tubería mecánica no está excluida de la cobertura de la resolución antidumping sobre tubería de acero soldada, de sección circular, sin alear, procedente de México, basándose solamente en el hecho de que cumple con los estándares de la norma ASTM A-787. Para determinar si un producto cae dentro de la cobertura de la resolución, o es tubería mecánica excluida, el Departamento requeriría mayor información detallada sobre las características y usos de los productos investigados.

Id. en 12.

Este Panel concluye que la Resolución de Cobertura no puede ser confirmada y debe devolverse al Departamento. En tanto que el DOC es libre de interpretar y clarificar las Resoluciones antidumping, en esta instancia, el análisis del Departamento sirvió para extender la Resolución más allá de su cobertura original.

Fundamentalmente, el método adoptado por el DOC en la primera etapa de su análisis omitió considerar la exclusión expresa de la Resolución de tubería mecánica: la Resolución incluye “todo tubo y tubería de acero carbonado con la descripción arriba señalada[...], excepto[...] tubería mecánica [...]”. Como consecuencia del lenguaje de la Resolución, el Departamento puede interpretar el término “tubería mecánica” –que no está expresamente definido en la Resolución– pero debe hacerlo empezando por la propuesta de que la “tubería

mecánica” es generalmente excluida de la Resolución. En efecto, una determinación que indica que un producto de tubería mecánica cae dentro de la mercancía investigada, sería encontrar una excepción al lenguaje excluyente de la Resolución. El contexto en el que el DOC debe interpretar la Resolución, por consiguiente, es que todos los productos listados en la cláusula de exclusión de la Resolución³⁹ caen fuera de la cobertura de dicha Resolución, a menos que se demuestre lo contrario.

El DOC adoptó el método opuesto en la determinación de cobertura sobre tubería mecánica, e inició esto a partir de la presunción de que la tubería mecánica era mercancía incluida en la cobertura. Así, el DOC rechazó el uso del ASTM A-787 propuesto por Galvak, como un identificador de la tubería mecánica, porque los usos para la tubería A-787 “no están únicamente destinados” a los usos identificados por el reporte del ITC. De manera similar, la afirmación del Departamento de que “no puede asegurarse que la ‘tubería mecánica’ especificada en los estándares A-787 caen dentro de la excepción, porque las características físicas de la tubería mecánica y la mercancía investigada pueden empalmarse” representa una visión equivocada de que la tubería mecánica posee una amplia excepción de la cobertura de la Resolución.

El DOC indebidamente extendió la cobertura de la Resolución, al requerir “garantía” de que los productos que cumplen estándares independientes, definiendo mercancía literalmente más allá de la cobertura de la Resolución, nunca podrían usarse en aplicaciones de tubería estándares. Tampoco puede justificarse esta limitación de la excepción, como lo ha pretendido el DOC, basándose en que la mercancía investigada y la mercancía excluida pueden traslapar sus características físicas. La Resolución explícitamente reconoce que los productos excluidos – incluyendo tubería mecánica – tienen las mismas características físicas que la mercancía investigada. Las características físicas

³⁹ “excepto tubería lineal, bienes tubulares petroleros, tubería de calefacción, tubería mecánica, tubería y tubos huecos para trazados, andamios terminados, y conductos terminados.”

comunes simplemente describen las circunstancias, dando lugar a la excepción, pero no justifican la limitación de la excepción.

El argumento del Departamento de que “no puede asegurarse” que la tubería mecánica ASTM A-787 caiga dentro del lenguaje excluyente de la Resolución, implica que la intención del Departamento en la Determinación sobre cobertura era prevenir la elusión de la Resolución. Pero el evitar la elusión, aunque sea una buena intención, no justifica el extender la Resolución más allá de su cobertura original. La Ley contiene una disposición (19 U.S.C. § 1677j), expresamente dirigida a prevenir la elusión de una resolución por discriminación de precios o subsidios. Esta disposición, en lugar de extender la Resolución más allá de su cobertura original, es el mecanismo a través del cual cualquier elusión debe ser remediada.

El argumento de la Resolución de Cobertura de Producto de que “la Comisión definió la tubería mecánica excluida exclusivamente en relación con [...] sus usos finales” tampoco justifica la limitación del DOC a la excepción de la tubería mecánica. Inicialmente notamos que mientras la Comisión observó principalmente el uso final para definir la tubería mecánica, el uso final no fue su “única” consideración. La Comisión consideró que la mercancía investigada generalmente es producida bajo los estándares industriales, mientras que la tubería mecánica es producida bajo las especificaciones del cliente, que los productos “no son generalmente intercambiables”, que son vendidos en diferentes canales de distribución, que la tubería mecánica es generalmente más costosa, y que la mayoría de los productores de la tubería mecánica en los Estados Unidos no producen la mercancía investigada. *USITC Pub. 2564 (Oct. 1992) en 16*. En breve, la descripción de producto similar de la Comisión no se basó “exclusivamente” en el uso final, como lo indica la Resolución de Cobertura de Producto.

Además, los usos finales de la tubería mecánica identificados en el reporte de la Comisión aparentan únicamente ser ejemplos de dichos usos finales, más que una lista exhaustiva y exclusiva. *Id. ent 1-7*. Consecuentemente, no es razonable que el DOC haya llegado a una

determinación afirmativa de cobertura, basándose en la observación de que “los usos del tubo A-787 descritos por Galvak no están destinados únicamente a los usos discutidos por el ITC.” Memorandum sobre la Resolución de Cobertura (en 9, énfasis añadido) No existen bases razonables para concluir que los únicos usos para la tubería mecánica son aquellos enlistados por la Comisión o que la Comisión haya pretendido definir la tubería mecánica únicamente en los términos de los usos señalados.

El Panel también concluye que el DOC falló al no dar la debida consideración a la Determinación de Tubería Lineal. En dicha Determinación, el Departamento indicó que la misma cláusula excluyente de la misma Resolución antidumping analizada aquí y señaló que:

[El] lenguaje de la cobertura excluye estas categorías separadas de tubería, basándose en clasificaciones industriales, sin discutir los usos finales reales. Por lo que la tubería lineal no está comprendida por la resolución, a pesar de cómo se utilice en la práctica.

61 Fed. Reg. en 11610.

Así, en la Determinación de Tubería Lineal, el Departamento llegó a la conclusión de que el lenguaje de la Resolución es dispositivo y que el *criterio de Diversidad de Productos* es innecesario. Más aún, en la Determinación de Tubería Lineal, el Departamento describe que la totalidad de la cláusula de exclusión se basa en clasificaciones industriales y no en su uso final real, sin hacer referencia o limitar los productos específicos comprendidos en la cláusula. Este análisis se presenta en contraste con el método del Departamento en la Determinación sobre cobertura ante nosotros.

Ciertamente, el hecho de que el DOC determinara que la tubería lineal quedara excluida de la Resolución no significa que el Departamento también determine que la tubería mecánica sea excluida. Los productos son

innegablemente diferentes, y por lo tanto, basándose en sus hechos, la Determinación de Tubería Lineal no genera un precedente obligatorio para la tubería mecánica. Sin embargo, en tanto que el DOC no está obligado a utilizar en la Determinación sobre tubería mecánica el mismo análisis empleado en Tubería Lineal, V.gr. que los productos identificados en la cláusula de exclusión se basan en clasificaciones industriales en lugar del uso final, el Departamento no puede cambiar su análisis arbitrariamente o sin explicación para ello. Es un “principio básico de derecho administrativo de que una autoridad debe actuar de conformidad con sus normas y decisiones previas, o en su caso, explicar las razones del abandono de tales precedentes”. *Torrington Co. v. United States*, 745 F. Supp. 718, 727 (Ct. Int’l Trade 1990), *aff’d*, 938 F.2d 1276 (Fed. Cir. 1991) citando *Mississippi Valley Gas Co. v. Federal Energy Regulatory Comm’n*, 659 F.2d 488, 506 (5th Cir. 1981).

En la Determinación sobre Tubería Lineal, el Departamento declaró que los productos caían dentro de la cláusula de exclusión “basándose en clasificaciones industriales, sin discusión de sus usos finales reales” pero basó expresamente su determinación de tubería mecánica en el uso final. El Panel encuentra insuficiente la explicación del Departamento en cuanto a su desviación del análisis fundamental de la Determinación sobre Tubería Lineal, esto es, que la cláusula de exclusión no se basa en el uso final.

Simplemente desechando, como lo hace el DOC, cualquier “comparación [...] de la determinación de la tubería lineal con esta investigación de cobertura” como “fuera de lugar” no se explica por qué el análisis de la determinación de la tubería lineal no fue empleado aquí. Con simplemente afirmar, como también lo hace el DOC, que la Determinación sobre Tubería Lineal no analiza la tubería mecánica, omite explicar por qué el **análisis** empleado en el caso de la Determinación sobre Tubería Lineal no debe ser empleado en el caso de la tubería mecánica, cuando este último es incluido en la misma cláusula de exclusión del anterior. Aún más, el lenguaje relevante en la Determinación de Tubería Lineal se centra en la clasificación industrial como la base para la cláusula de exclusión, no en los Subtítulos del Sistema Armonizado de Tarifas, y

es ésta la omisión del DOC, en distinguir la conclusión analítica en la determinación de la tubería mecánica. La determinación de la tubería mecánica concluye que “el análisis en este caso es muy diferente de aquél usado en la decisión sobre tubería lineal.” Esto puede ser cierto, incluso obvio, pero no responde la pregunta necesaria: **¿Por qué** el análisis en este caso es tan diferente del utilizado en la decisión de tubería lineal?

Debido a que el Panel concluye que la primer etapa del análisis de cobertura llevado a cabo por el DOC no puede ser confirmada, el Panel no llega a la cuestión de la segunda etapa del análisis del DOC, la revisión del criterio de Diversidad de Productos.

El Panel, en este acto, devuelve la determinación de cobertura al DOC, con instrucciones de: (1) reevaluar si la Resolución aplica para la tubería mecánica de Galvak, concediendo el peso apropiado al hecho de que el lenguaje de la Resolución literalmente excluye toda la tubería mecánica; (2) en caso de ser necesario, explicar adecuadamente por qué la conclusión de la determinación de la tubería lineal de que la cláusula de exclusión se basa en la clasificación industrial y no en el uso final real, no debe ser empleada en la presente determinación de cobertura; y (3) llevar a cabo cualquier otra acción, en lo que sea apropiado y no inconsistente con esta decisión. Los resultados de esta devolución deberán ser presentados ante el Secretariado del TLCAN, dentro de los siguientes 60 días naturales.

Así ordenado.

Firmado en original por:

November 19, 2002

Lawrence J. Bogard

Lawrence J. Bogard, Presidente del
Panel

November 19, 2002

Jeffery Cyril Atik

Jeffery Cyril Atik

November 19, 2002

Hernan Garcia Corral

Hernán García Corral

November 19, 2002

Lucia Ojeda Cardenas

Lucía Ojeda Cárdenas

November 19, 2002

Arthur Rosett

Arthur Rosett