

REVISION ANTE UN PANEL BINACIONAL
conforme a lo dispuesto
EN EL ARTICULO 1904
DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

EN EL CASO DE :)
)
En la Revisión Administrativa)
de la Decisión de Cuotas An-) Archivo del Secretariado N°
tidumping de Flores Frescas) USA 95-1904-05
provenientes de México)
_____)

DECISION DEL PANEL
16 de diciembre de 1996

Ante:

Mark R. Sandstrom, Lic. (Presidente)
Máximo Carvajal Contreras, Dr.
Lucía Reina Antuña, Lic.
Jorge A. Witker Velasquez, Dr.
Kenneth B. Reisenfeld, Lic.

Comparecen:

En representación de la Autoridad Investigadora:

Berniece A. Browne, Lic.
Patrick V. Gallaguer, Jr., Lic..
Oficina de Asesoría Principal para la Administración de Importaciones
Departamento de Comercio de E.U.A.

En representación del Floral Trade Council:

James R. Cannon, Jr., Lic.
Amy S. Dwyer, Lic.
Terence P. Stewart, Lic
Stewart & Stewart

En representación de los Demandantes: Rancho El Aguaie ; Rancho El Toro y Rancho Guacatay :

Francis J. Sailer, Lic.

Alice Aragoes Vergara, Lic.

Carlos Ramos Miranda, Lic.

Dickstein, Shapiro & Morin, L.L.P.

I. INTRODUCCION

Este Panel Binacional (“Panel”) fue constituido de acuerdo con el Artículo 1904(2) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte¹ (“TLCAN”) y de conformidad con el Título IV del Acta de Ejecución del Libre Comercio de América del Norte² como respuesta a la solicitud presentada el día 27 de noviembre de 1995 por Rancho El Aguaje, Rancho Guacatay y Rancho El Toro (en conjunto denominados los “Demandantes”) para la revisión ante un Panel de la Resolución Definitiva de la Revisión de las Cuotas Antidumping ; Flores Frescas provenientes de México³ (“Resolución Definitiva”) emitida por la Administración Internacional de Comercio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (el “Departamento”).

En la Resolución Definitiva, el Departamento concluyó que : (i) algunos claveles, crisantemos, crisantemos pompón y claveles miniatura (“flores frescas”) importados de México habían sido vendidos en los Estados Unidos en precios menores a los del valor de mercado y que la industria nacional que producía productos similares estaba sufriendo como resultado un daño substancial, y (ii) ninguno de los Demandantes cooperó al dar contestación a los cuestionarios del Departamento e impidieron la investigación del

¹ Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“TLCAN”) firmado el 17 de diciembre de 1992, en Washington D.C., Ciudad de México y Ottawa ; se firmaron acuerdos complementarios el 14 de septiembre de 1993 ; reimpresso en H. Doc. 103-159, Vol. I y en 32 I.L.M.. 605 (1993) (que entró en vigor el 1º de enero de 1994).

² Ley Pública N° 103-182, aprobada el 8 de diciembre de 1993, 107 Estat. 2057 ; codificado en diversas secciones del Código de los Estados Unidos, Título 19 y en otros títulos correlativos.

³ 60 Reg. Fed. 49569 (26 de septiembre de 1995)

Departamento.⁴ Para el período de revisión que va del 1° de abril al 31 de marzo de 1992 (“P. de R.”), el Departamento asignó un margen de dumping del 39.95 por ciento⁵ basado en presunciones adversas como la mejor información disponible (“MID”) de conformidad con la sección 776(c) del Acta de la Tarifa de 1930 (el “Acta”), tal como fue reformada.⁶

El 27 de noviembre de 1995, Rancho El Aguaje, Rancho Guacatay y Rancho El Toro, tres de los ranchos que contestaron la investigación precedente,⁷ interpusieron una Demanda combatiendo la Resolución Definitiva y la imposición de un margen de dumping del 39.95 por ciento.⁸ De conformidad con la Regla 7 de las Reglas del Panel, los alegatos de error de hecho y de derecho establecidos en la demanda son suficientes para permitir la revisión de este Panel.

II. HECHOS

A. Antecedentes Generales

El 23 de abril de 1987, la Decisión de Cuotas Antidumping ; Flores Frescas provenientes de México fue publicada en el Registro Federal.⁹ El Departamento formalmente inició su

⁴ Id.

⁵ Id.

⁶ 19 U.S.C. 1677e(c) (1991).

⁷ Un cuarto demandante, Visaflor S. de P.R. no tuvo embarques a los Estados Unidos durante el Período de Revisión.

⁸ La Demanda y otros Documentos Públicos relacionados aquí se encuentran registrados ante el Secretariado de la Sección de E.U.A. de acuerdo con la Regla 34 de las Reglas de Procedimiento de las Revisiones ante un Panel Binacional del Artículo 1904, 59 Reg. Fed. 8686, 8695 (1994) (“Reglas del Panel”).

⁹ 52 Reg. Fed. 13491 (1987).

quinta revisión administrativa¹⁰ en la Decisión de Cuotas Antidumping ; Flores Frescas provenientes de México en o alrededor del 22 de mayo de 1993¹¹ a solicitud del Floral Trade Council (“Peticionario”).¹²

B. Quinta Revisión Administrativa

En o alrededor del 2 de julio de 1992, el Departamento inició la quinta revisión administrativa enviando su cuestionario antidumping estándar¹³ a cada uno de los Demandantes con una carta explicativa.¹⁴ El Departamento solicitó que cada uno proporcionará, inter alia, estados financieros internos y auditados, incluyendo los estados de resultados de las subsidiarias.¹⁵ Se les otorgó a los Demandantes el plazo de 45 días (en o hasta el día 16 de agosto de 1992) para que dieran contestación a los cuestionarios iniciales y presentaran la información requerida. En la carta explicativa enviada junto con los cuestionarios iniciales, el Departamento les advirtió a los Demandantes que “si al

¹⁰ Después de la iniciación de la revisión administrativa, el Congreso de los E.U.A. reformó las leyes antidumping de los E.U.A. Ver el Acta de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay (“AARU”, L. Púb. N° 103-465, tít. II, 108 Estat. 4809, 4842 (1994). Las reformas no se aplican a las revisiones administrativas, tal como la presente, iniciadas antes del 1° de enero de 1995. Ver Torrington Co. v. Estados Unidos, 68 F.3d 1347, 1352 (Cir. Fed. 1995). Consecuentemente, la ley discutida en esta Decisión del Panel es la ley en vigor durante el P. de R.

¹¹ Iniciación de la Revisión Administrativa de las Cuotas Antidumping, 57 Reg. Fed. 21769 (22 de mayo de 1993). El Departamento no llevó a cabo revisiones administrativas a menos que sean solicitadas por cualquier parte interesada. 19 U.S.C. 1675(a) (1991) ; ver también 19 C.F.R. 353.22(a)(1) (1991).

¹² El Floral Trade Council es una asociación de comercio nacional que representa principalmente a pequeños productores familiares de flores.

¹³ Respuesta al Memorial de la Autoridad Investigadora en la pág. 2.

¹⁴ Documentos Públicos 10 (Aguaje), 9 (Guacatay) y 11 (Toro). (Las citas que se hagan los “documentos públicos” contenidos en el expediente administrativo se designaran en lo sucesivo como los “Doc. Púb.”).

recibir una respuesta ésta resulta ser incompleta o insuficiente hasta el punto de que el mismo Departamento considere que no fue contestada, el Departamento no emitirá una carta de deficiencia y entonces utilizará la mejor información disponible.”¹⁶

Cada Demandante contestó los cuestionarios iniciales manifestando que sólo llevaban estados financieros internos no auditados.¹⁷ Ninguno de los Demandantes incluyó estos estados financieros internos no auditados junto con sus respuestas a los cuestionarios iniciales del Departamento.

El 23 de marzo de 1993, el Departamento solicitó a los Demandantes en su primer cuestionario complementario que presentaran los estados financieros internos de referencia.¹⁸ El 2 de abril de 1993¹⁹, Guacatay y Toro presentaron sus estados financieros internos no auditados para 1991 y 1992. A los tres días siguientes, el 5 de abril de 1993, Aguaje presentó un resumen de la contabilidad anual de sus cuentas mensuales del libro mayor para 1991. El 3 de junio de 1993, Aguaje complementó su información de cuentas para 1991.²⁰

¹⁵ Id.

¹⁶ Id. La regulación de la MID del Departamento aparece en 19 CFR 353.37, que está basada en la sección 776(b) del Acta. 19 U.S.C. 1677e(c) (1992).

¹⁷ Doc. Púb. 17 en 2-3 (Aguaje) ; Doc. Púb. 18 en 3 (Guacatay) ; Doc. Púb. 20 en 3 (Toro).

¹⁸ Doc. Púb. 29.

¹⁹ Doc. Púb. 31 (Guacatay) ; Doc. Púb. 32 (Toro).

²⁰ Doc. Púb. 33; Doc. Púb. 36.

El 7 de diciembre de 1993, el Departamento envió el segundo cuestionario complementario a los Demandantes solicitándole a cada uno de ellos que conciliara sus estados financieros internos con fuentes independientes, incluyendo las declaraciones de impuestos.²¹ El segundo cuestionario complementario disponía, en su parte relativa lo siguiente :

En la página 3 de su contestación, indicó que el rancho no lleva estados financieros auditados. En virtud de lo anterior, por favor describa los controles internos que se encuentran presentes en su sistema de contabilidad. En su discusión por favor describa qué fuentes independientes (es decir, estados de cuenta bancarios, declaraciones de impuestos, reportes de mano de obra) se encuentran disponibles para asegurar la exactitud de los datos presentados.

En caso de que este rancho no tenga obligación de presentar declaraciones de impuestos, por favor presente la ley relacionada que sustente que el rancho no está obligado a presentarlas.²²

Como respuesta al segundo cuestionario complementario del Departamento, cada uno de los Demandantes manifestaron que no estaban obligados por las leyes Mexicanas a preparar estados financieros auditados o a presentar declaraciones de impuestos durante el P. de R.²³ Sin embargo, ninguno de los Demandantes presentaron evidencia sustentando por qué estaban exentos. El 22 de enero de 1994, los Demandantes adicionaron sus respuestas al segundo cuestionario complementario, con traducciones al inglés de las partes relativas del Diario Oficial que según los Demandantes demostraba que se

²¹ Doc. Púb. 46 en 1 (Aguaje) ; Doc. Púb. 45 en 1 (Guacatay) ; Doc. Púb. 44 en 1 (Toro).

²² Id.

²³ Doc. Púb. 49 en 1 (Aguaje) ; Doc. Púb. 50 en 1-2 (Guacatay) ; Doc. Púb. 48 en 1 (Toro).

encontraban exentos del pago del impuesto sobre la renta y que no tenían obligación de presentar declaraciones de impuestos.²⁴

El 16 de mayo de 1994, el Departamento le envió a cada Demandante un tercer cuestionario complementario.²⁵ El Departamento solicitó que cada Demandante le aclarara cuál de las seis categorías de sujetos exentos listados en el Diario Oficial era aplicable a cada uno de ellos y que presentaran la documentación que probara su registro ante las autoridades mexicanas como sujetos que tienen derecho a la exención.²⁶ En contradicción con las respuestas e información que proporcionaron los Demandantes al Departamento en el mes de enero, el 9 de junio de 1994 los Demandantes le informaron al Departamento que su estado de exención de impuestos no se encontraba establecido en ninguna de las seis categorías de sujetos exentos listados en el Diario Oficial. En lugar de ello, cada Demandante informó que su estado de exención se encontraba fundamentado en su clasificación como “base especial de tributación” bajo una ley anterior.²⁷ Los Demandantes le informaron al Departamento que no podían presentarle la ley relativa que les otorgaba la exención bajo las “bases especiales de tributación” debido a la antigüedad de la ley.²⁸ No obstante, el haber manifestado estar exentos conforme a la ley bajo las

²⁴ Doc. Púb. 52 (Aguaje) ; Doc. Púb. 51 (Guacatay y Toro).

²⁵ Doc. Púb. 54 (Aguaje) ; Doc. Púb. 56 (Guacatay) ; Doc. Púb. 55 (Toro).

²⁶ Doc. Púb. 54 en 1 (Aguaje) ; Doc. Púb. 56 en 1 (Guacatay) ; Doc. Púb. 55 en 1 (Toro).

²⁷ Doc. Púb. 60 en 1-2 (Aguaje) ; Doc. Púb. 62 en 1-2 (Guacatay) ; Doc. Púb. 61 en 1-2 (Toro).

²⁸ Los Demandantes le informaron al Departamento que la ley que otorgaba esta “base especial de tributación” era “una ley vieja que databa de 1973.” Doc. Púb. 60 en 1-2 (Aguaje) ; Doc. Púb. 62 en 1-2 (Guacatay) ; Doc. Púb. 61 en 1-2 (Toro).

“bases especiales de tributación”, los Demandantes también le informaron al Departamento que la “vieja” ley había cambiado el 4 de febrero de 1991 y que de acuerdo con la modificación que sufrió la misma, ahora se les requería el pago del Impuesto sobre la Renta por los ingresos obtenidos a partir del 1º de enero de 1991. Sin embargo, los Demandantes manifestaron que los pagos del Impuesto sobre la Renta de 1991 no aparecían en sus libros o registros de 1991 debido a que dichos impuestos no eran pagaderos sino hasta el mes de julio de 1992.

El 28 de junio de 1994, el Departamento envió a los Demandantes su cuarto cuestionario complementario y les solicitó a cada uno de ellos, lo siguiente: (i) proporcione las declaraciones de impuestos de 1991 y 1992 (según lo establecido en la “nueva” ley), (ii) concilie todos los ingresos y gastos reportados en las declaraciones de impuestos con las cantidades proporcionadas en las respuestas a los cuestionarios proporcionadas por los Demandantes, (iii) si no se han presentado las declaraciones de impuestos por los años aplicables, explique por qué no se han presentado, y (iv) proporcione copias de la documentación que sustente la concesión de una prórroga para presentar sus declaraciones de impuestos.²⁹

Como respuesta al cuarto cuestionario complementario del Departamento, Aguaje manifestó que no podía justificar o conciliar sus estados financieros porque no había

²⁹ Doc. Púb. 64 en 1.

presentado todavía las declaraciones de impuestos de los años aplicables.³⁰ De acuerdo con Aguaje, existía una controversia con las autoridades fiscales mexicanas en relación con partidas que afectaban sus declaraciones de impuestos de 1991 y 1992 y hasta que se resolviera esa controversia, Aguaje no tenía la intención de presentar sus declaraciones.³¹ Para probar la alegada controversia, Aguaje presentó una carta de fecha 23 de octubre de 1992 dirigida al gobierno Mexicano en la que Aguaje solicitaba que se le indicara el tratamiento fiscal adecuado de un préstamo.³² Aguaje también le proporcionó al Departamento una copia de la respuesta del gobierno mexicano a su carta de fecha 27 de octubre de 1992 que informaba a Aguaje que tratara al préstamo como ingreso.³³ Aguaje no proporcionó documentación adicional alguna relacionada con la controversia existente con las autoridades fiscales mexicanas.

El 6 de julio de 1994, habiendo Guacatay y Toro sostenido en sus respuestas anteriores presentadas al Departamento que no se encontraban obligados a presentar declaraciones de impuestos y que no existía declaración alguna por el P. de R., Guacatay y Toro le proporcionaron al Departamento sus declaraciones de impuestos de 1991 y 1992.³⁴ Ni Guacatay ni Toro conciliaron sus declaraciones de impuestos con sus estados

³⁰ Documento Confidencial 24. (Las citas de los “documentos confidenciales” en el expediente administrativo serán designadas en lo sucesivo como “Doc. Con.”). Todos los Documentos Confidenciales se encuentran registrados ante el Secretariado, Sección E.U.A.

³¹ Id.

³² Id.

³³ Doc. Con. 24 en Anexo 4 ; Doc. Púb. 69.

³⁴ Doc. Púb. 68 en 1 (Guacatay) ; Doc. Púb. 67 en 1 (Toro).

financieros o con las respuestas dadas a los cuestionarios según lo solicitado por el Departamento.

C. Resolución Preliminar emitida por el Departamento

El 17 de abril de 1995, el Departamento publicó su Resolución Preliminar en el Registro Federal.³⁵ El Departamento le impuso a los Demandantes un margen de dumping de la MID del 39.95 por ciento de acuerdo con la sección 776(c) del Acta.³⁶ Sustentando la tasa de la MID, el Departamento manifestó que :

Como resultado [de que los Demandantes no cooperaron], de acuerdo con la sección 776(c) del Acta, hemos determinado que el uso de la MID es adecuado. Cuando, como en este caso, una compañía se rehusa a cooperar con el Departamento o de otra forma, impide de manera significativa un procedimiento antidumping, utilizamos la más alta (1) de la tasa más alta encontrada para cualquier empresa de la misma clase o del mismo tipo de mercancía en el mismo país de origen en la investigación de menos del valor de mercado (MDVM) o en anteriores revisiones administrativas ; o (2) de la tasa más alta encontrada en esta revisión para una empresa de la misma clase o del mismo tipo de mercancía.³⁷

³⁵ Flores Frescas provenientes de México ; Resultados Preliminares de la Revisión Administrativa de Cuotas Antidumping (“Resolución Preliminar”). 60 Reg. Fed. 19209 (17 de abril de 1995) (Doc. Púb. 77).

³⁶ El Acta señala, en su parte relevante :

Al hacer [sus] resoluciones bajo este subtítulo [el Departamento] podrá utilizar la mejor información disponible cuando una parte o cualquier otra persona se rehuse a presentar o no pueda presentar la información requerida de manera oportuna y en la forma requerida o cuando de cualquier otra forma impida de manera significativa una investigación.

19 U.S.C. 1677e(c) ; ver también 19 C.F.R. 353.37 (995).

³⁷ 60 Reg. Fed. En 19210. El análisis del Departamento y la imposición de la tasa de la MID utilizando estos estándares, comunmente se refieren aquí como “primera tasa vinculatoria.” La política de la MID del Departamento también reconoce una “segunda tasa vinculatoria” de la MID para aquellos casos en que una persona que contesta un cuestionario es cooperativo pero no proporciona información. En aquellos casos, el Departamento puede usar la más alta de (1) las tasas de la empresa de la investigación original u

La tasa de la MID del 39.95 por ciento que se impuso fue la segunda tasa más alta encontrada para productores mexicanos en revisiones administrativas anteriores.³⁸

El Departamento concluyó que la imposición del margen de dumping de la MID del 39.95 por ciento era adecuado para Aguaje debido a que Aguaje contestó con evasivas a los cuestionarios del Departamento y debido a que Aguaje no justificó su reclamación de que no estaba obligado a presentar declaraciones de impuestos. De manera similar, el Departamento concluyó que la imposición de la primera tasa vinculatoria de la MID del 39.95 por ciento era adecuada para Guacatay y para Toro debido a que también habían contestado con evasivas a los cuestionarios del Departamento y debido a que no le proporcionaron al Departamento las conciliaciones financieras requeridas.³⁹ El Departamento también encontró que los Demandantes habían impedido la investigación del Departamento de manera significativa al no cooperar con los cuestionarios del Departamento y al hacer declaraciones contradictorias respecto a si estaban o no estaban obligados a presentar sus declaraciones de impuestos.

otras tasas si la empresa no fue investigada ; o (2) la tasa más alta calculada en la misma revisión, misma mercancía, mismo país. Ver Allied-Signal Aerospace Co. v. Estados Unidos, 996 F.2d 1185, 1188 notas 1 y 2 (Cir. Fed. 1993) (citando 56 Reg. Fed. 31750)) ; ver también Antifriction Bearings de Francia, et al. ; Resultados Definitivos de la Revisión Administrativa, 58 Reg. Fed. 39729, 39739 (26 de julio de 1993).

³⁸ 60 Fed. Reg. en 19210. La tasa más alta encontrada fue de 264.43 por ciento. El Departamento determinó que este margen fue calculado para una compañía con gastos del negocio extraordinariamente altos durante el período de revisión y como tal, esta tasa se considera una aberración y no es adecuada para utilizarse en esta acción. Id.

³⁹ Id.

En la Resolución Preliminar, el Departamento explicó que había aceptado los estados financieros internos no auditados de los Demandantes en revisiones administrativas anteriores debido a que los Demandantes no estaban obligados bajo las leyes mexicanas a llevar estados financieros auditados o a presentar declaraciones de impuestos durante esos P. de R.⁴⁰ Sin embargo, debido a que la Ley del Impuesto sobre la Renta mexicana cambió en 1991, los Demandantes fueron obligados por la ley a presentar sus declaraciones de impuestos durante los años cubiertos por el P. de R.. Por lo tanto, durante el período administrativo que cubre del 1° de abril de 1991 al 31 de marzo de 1992, el Departamento solicitó que los Demandantes proporcionaran las declaraciones del Impuesto sobre la Renta que estaban obligados a presentar ante las autoridades fiscales mexicanas. Al explicar la importancia de las declaraciones de impuestos el Departamento observó :

El Departamento depende del sistema de contabilidad utilizado en la preparación de los estados financieros auditados para asegurar que los datos de costos y de gastos presentados por la compañía son creíbles. Un sistema “interno” que no ha sido auditado y que no se usa con fines fiscales o para fines distintos a las deliberaciones internas de la compañía, no le asegura al Departamento que los costos han sido capturados correctamente por el sistema “interno”.⁴¹

A falta de los estados financieros auditados de los Demandantes, el Departamento solicitó las declaraciones de impuestos como medio de verificación independiente.

⁴⁰ Id.

⁴¹ 60 Reg. Fed. 19209 (1995).

1. Comentarios del Peticionario a la Resolución Preliminar

El 17 de mayo de 1995, el Peticionario presentó sus comentarios respecto a la Resolución Preliminar emitida por el Departamento.⁴² El Peticionario argumentó que el Departamento debería usar la tasa más alta de margen de dumping presente en cualquier revisión administrativa anterior, es decir, la tasa del 264.43 por ciento como MID para los Demandantes porque no cooperaron e impidieron la investigación del Departamento.⁴³

2. Comentarios de los Demandantes a la Resolución Preliminar

El 17 de mayo de 1995, los Demandantes también presentaron sus comentarios respecto a la Resolución Preliminar emitida por el Departamento.⁴⁴ En sus comentarios sobre la Resolución Preliminar, Aguaje formuló diversos argumentos.⁴⁵ Primero, Aguaje afirmó que debido a la confusión existente sobre el requisito legal para presentar las declaraciones de impuestos y a la disponibilidad de la información fiscal que cubre el P. de

⁴² Doc. Púb. 84 y Doc. Con. 28.

⁴³ Doc. Púb. 84 y Doc. Con. 28.

⁴⁴ Doc. Púb. 88 y Doc. Con. 30. En los memoriales presentados que contienen los comentarios a la Resolución Preliminar, los tres Demandantes presentaron información de hechos no presentada en el procedimiento administrativo señalado abajo. Los Demandantes presentaron memoriales el 22 de mayo de 1995 y éstos no contenían referencias a estos hechos adicionales. Ver Docs. Púb. 85 y 86. El 10 de junio de 1996, el Departamento presentó un Incidente ante el Panel solicitando que el Panel desechara parte de los memoriales de los Demandantes que contenían información adicional. Ver Incidente para Desechar Documentos. Ver la Sección IV acerca de la decisión del Panel sobre este Incidente.

⁴⁵ Doc. Púb. 88 y Doc. Con. 30.

R. se llegaron a los malos entendidos contenidos en las respuestas de Aguaje. Aguaje observó que una vez que entendió por completo lo solicitado por el Departamento, le proporcionó al Departamento evidencia que demostraba que no había presentado las declaraciones de impuestos que cubren el P. de R..⁴⁶ Segundo, Aguaje argumentó que la aplicación de la MID hecha por el Departamento no fue legal porque Aguaje había demostrado que había cooperado de manera significativa mediante sus respuestas frecuentes y oportunas a los múltiples requerimientos de información del Departamento.⁴⁷

Guacatay y Toro formularon diversos argumentos en sus comentarios respecto a la Resolución Preliminar.⁴⁸ Primero, argumentaron que aunque habían cometido errores leves al contestar los cuestionarios del Departamento, estos errores no llegaban al grado suficiente para que el Departamento los catalogara como “no cooperativos.”⁴⁹ Segundo, Guacatay y Toro argumentaron que la solicitud del Departamento de que conciliaran los estados financieros con las declaraciones de impuestos no era parte del cuestionario estándar que el Departamento utiliza con fines de investigación, y, por lo tanto, dicha solicitud era irrazonable.⁵⁰ Tercero, Guacatay y Toro sostuvieron que el hecho de que no fueren más afables respecto a sus declaraciones de impuestos y a la conciliación solicitada entre sus estados financieros y sus declaraciones de impuestos se debió a “malos

⁴⁶ Doc. Púb. 88 en 4-7.

⁴⁷ Id. en 7-10.

⁴⁸ Doc. Púb. 87 y Doc. Con. 29.

⁴⁹ Doc. Púb. 87 en 6-9.

⁵⁰ Id. en 11-12.

entendidos” y no fue por causa de evasión.⁵¹ Finalmente, Guacatay y Toro afirmaron que debido a que cooperaron en su totalidad, no existía fundamento legal alguno para que el Departamento utilizara la MID para determinar el margen de dumping. Además, afirmaron que la tasa elegida de la MID era incorrecta.⁵²

El 24 de mayo de 1995, las partes presentaron sus memoriales en oposición.⁵³ Con posterioridad, el día 31 de mayo de 1995 el Departamento celebró una audiencia pública a la que comparecieron tanto los Demandantes como el Peticionario.⁵⁴

D. Resolución Definitiva emitida por el Departamento

El 26 de septiembre de 1995, el Departamento publicó su Resolución Definitiva en el Registro Federal.⁵⁵ Debido a que el Departamento consideró que los Demandantes no habían cooperado y no habían contestado, el Departamento les impuso la primera tasa vinculatoria de la MID del 39.95 por ciento como margen de dumping.⁵⁶ Al imponer el

⁵¹ Id. en 10-13..

⁵² Id. en 19-27.

⁵³ Doc. Púb. 90 (Guacatay y Toro) ; Doc. Púb. 91 (Aguaje) ; Doc. Púb. 92 (Peticionario).

⁵⁴ Ver Doc. Púb. 94.

⁵⁵ 60 Reg. Fed. 49569 (26 de septiembre de 1995).

⁵⁶ Id. en 49571. El Departamento manifestó :

Hemos seleccionado esta tasa porque la tasa más alta encontrada para cualquier productor de flores mexicanas en revisiones anteriores y en la investigación de menos del valor de mercado (MDVM), 264.43 por ciento es una tasa aberrante no representativa del mercado.

Esta tasa se aplicó debido a que una compañía tuvo gastos altamente extraordinarios

margen de dumping de la MID, el Departamento resolvió que los Demandantes : (i) de manera significativa impidieron la investigación del Departamento al hacer “declaraciones evasivas y engañosas” respecto a sus obligaciones fiscales y a sus obligaciones de presentar sus declaraciones de impuestos bajo las leyes mexicanas, y (ii) no proporcionaron al Departamento la información requerida de manera oportuna.⁵⁷ El Departamento fue más allá al establecer que : “No estamos de acuerdo en que los [Demandantes] trataron de cumplir de buena fe con los requerimientos de información del Departamento.”⁵⁸

El Departamento encontró que Aguaje específicamente no actuó de buena fe debido a que : (i) no le proporcionó al Departamento su verdadera situación fiscal hasta que se le formuló el tercer cuestionario complementario, y (ii) la correspondencia que Aguaje presentó como respuesta al tercer cuestionario complementario no comprobó de manera suficiente que no había presentado sus declaraciones de impuestos de 1991 y de 1992.⁵⁹ El Departamento determinó que Guacatay y Toro también no actuaron de buena fe debido a que ellos : (i) no revelaron su verdadera situación fiscal hasta que el Departamento envió su tercer cuestionario complementario, y (ii) al proporcionar las declaraciones de impuestos al Departamento como respuesta al tercer cuestionario

durante el periodo de revisión como resultado de las actividades de inversión que no son características de otras compañías. Por lo tanto, consideramos inadecuado el uso de esta tasa como MID, tanto en la revisión anterior como en esta revisión.

⁵⁷ Id. en 49570-71 (Comentario 2.)

⁵⁸ Id.

⁵⁹ Id.

complementario, éstas eran ilegibles, sin traducción y no acompañaron las hojas de trabajo con la conciliación requerida.⁶⁰

Como en la Resolución Preliminar, el Departamento formuló en la Resolución Definitiva las razones que apoyaron sus decisiones. Específicamente, el Departamento hizo incapié en que las declaraciones de impuestos eran necesarias para verificar de manera independiente las respuestas a los cuestionarios de los Demandantes.⁶¹ El Departamento justificó su solicitud de conciliación señalando que la información sobre ventas y costos proporcionada en las declaraciones de impuestos tanto de Guacatay como de Toro no se ajustaba a la información proporcionada en sus respuestas anteriores a los cuestionarios. Al no tener “esta explicación”, el Departamento no puede usar las declaraciones de impuestos para verificar de manera independiente los costos y las ventas reportadas ; sin dicha verificación independiente, el cuestionario en su totalidad resulta poco utilizable.”⁶²

⁶⁰ Id. en 49570.

⁶¹ Como se señaló con anterioridad, en revisiones administrativas previas, el Departamento no había requerido esa verificación independiente debido a que no existía. Sin embargo, los cambios a las leyes mexicanas de 1991 obligaban a los Demandantes a presentar declaraciones de impuestos para el P. de R.. En consecuencia, el Departamento solicitó que los Demandantes presentaran las declaraciones que conforme a las leyes mexicanas tenían que presentar y que debían haber sido presentadas antes de que el Departamento les requiriera el cuarto cuestionario complementario..

⁶² 60 Reg. Fed. en 49570 (Comentario 1).

E. La Impugnación de la Resolución Definitiva

El 27 de noviembre de 1995, los Demandantes presentaron sus demandas oponiéndose a la Resolución Definitiva emitida por el Departamento y solicitaron la revisión ante un Panel binacional conforme al TLCAN. El Peticionario también presentó una demanda. Los Demandantes presentaron sus memoriales el 9 de abril de 1996. El 10 de junio de 1996, El Departamento y el Peticionario presentaron sus respectivas contestaciones a los memoriales. Los Demandantes presentaron sus memoriales en oposición el 25 de junio de 1996 y los apéndices a sus memoriales el 1º de julio de 1996. Este Panel celebró una audiencia el 15 de agosto de 1996 en Washington, D.C. Debido a la naturaleza de confidencial de una parte significativa de la información presentada ante el Panel, la audiencia se celebró a puerta cerrada excepto para aquellas personas que habían solicitado y habían recibido órdenes de acceso a la información confidencial del Secretariado o del Panel.⁶³

Los Demandantes argumentaron que la determinación del Departamento de que ellos no habían cooperado y habían impedido la revisión del Departamento no está sustentada por evidencia substancial en el expediente administrativo y por lo tanto es contraria a la ley. De acuerdo con lo anterior, la decisión del Departamento de invocar la MID no estuvo sustentada por evidencia substancial en el expediente y por lo tanto es contraria a la ley.

Este Panel debe determinar, de la información disponible en el expediente administrativo, si la Resolución Definitiva del Departamento de que los Demandantes hicieron “declaraciones evasivas y engañosas, no cooperaron e impidieron el procedimiento de revisión estuvo sustentada con evidencia substancial en el expediente y por otra parte, si fue emitida conforme a la ley para poder probar la imposición que hizo el Departamento de la primera tasa vinculatoria de la MID del 39.95 por ciento como margen de dumping.

F. Asuntos a resolver

1. Si las resoluciones de hecho y de derecho contenidas en la Resolución Definitiva del Departamento están sustentadas por evidencia substancial en el expediente administrativo y por lo tanto, fueron emitidas conforme a la ley.

2. Si la resolución del Departamento acerca de que los Demandantes no cooperaron, hicieron declaraciones evasivas y engañosas al Departamento e impidieron la investigación del Departamento estaba sustentada por evidencia substancial en el expediente administrativo y por lo tanto, fue emitida conforme a la ley.

3. Si la aplicación de la MID por parte del Departamento estaba sustentada por la evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, se aplicó conforme la ley.

⁶³ La Parte IV de las Reglas del Panel intitulada “Información Confidencial e Información Privilegiada” permite la emisión de las ordenes de acceso a la información confidencial.

4. Si el Departamento actuó conforme a la ley y basado en la evidencia substancial del expediente administrativo asignó a los Demandantes los márgenes de dumping del 39.95 por ciento con fundamento en el análisis de la primera tasa vinculatoria de la MID.

III. CRITERIO DE REVISION

El artículo 1904(3) del TLCAN establece que este Panel aplica el “criterio de revisión” y “los principios generales del derecho”⁶⁴ que una corte de los Estados Unidos⁶⁵ podría aplicar en la revisión de una resolución definitiva emitida por el Departamento.⁶⁶ La Sección 516a(b) (1) (B) del Acta requiere que la CCI “considera ilegal cualquier resolución, decisión, o conclusión que no se encuentre . . . sustentada por evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, que no se emita conforme a la ley.”⁶⁷ Este Panel debe hacer lo mismo.

⁶⁴ Dichos principios incluyen el de “legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos administrativos.” TLCAN Art. 1911.

⁶⁵ Las Decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos y de la Corte de Apelación para el Circuito Federal de los Estados Unidos son obligatorias para los Paneles binacionales del Artículo 1904. El Artículo 1904(2)-(3) del TLCAN. Sin embargo, las decisiones de la Corte de Comercio Internacional (CCI) no son obligatorias para los paneles binacionales. Ver Rhone Poulenc v. Estados Unidos, 583 F. Supp. 607, 612 (CCI 1984) (Una resolución del CCI es “un precedente valioso, más no obligatorio a menos que sea revocada.”) De manera similar, la decisión del panel binacional Artículo 1904 no es obligatoria para paneles futuros. Ver. Certain Corrosion-Resistant Carbon Steel Products del Canadá, EUA-93-1904-03, en 78 nota 254 (31 de octubre de 1994).

⁶⁶ Una revisión ante el Panel Binacional del artículo 1904 de una determinación de menos del valor de mercado en una acción sobre cuotas antidumping en los E.U.A. serán conducida de acuerdo con las leyes de E.U.A. Art. 1902(1) del TLCAN.

⁶⁷ La “ley” consiste de “leyes, antecedentes legislativos, reglamentaciones, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos. . .”. TLCAN Art. 1904(2).

El asunto a revisar ante el Panel es si el expediente administrativo contiene evidencia substancial para sustentar la Resolución Definitiva emitida por el Departamento.⁶⁸ El Acta obliga a que el Departamento sólo considere la “información presentada a u obtenida por [el Departamento] . . . durante el curso del procedimiento administrativo...”.⁶⁹ En consecuencia, el Panel no está facultado para conducir una revisión *de novo* y ha tomar nuevas decisiones de hecho⁷⁰ sino que está limitado a los hechos disponibles en el expediente administrativo,⁷¹ y a las decisiones realmente contenidas en la Resolución Definitiva.⁷² Si el expediente administrativo contiene evidencia substancial para sustentar la Resolución Definitiva del Departamento y la Resolución Definitiva fue por otra parte emitida conforme a la ley, el Panel debe sostener la Resolución Definitiva del Departamento.

⁶⁸ Daewoo Electronics Company v. International Union, 6 F.3d 1511, 1520 (Cir. Fed. 1993), cert. negada, 114 S. Ct. 2672 (1994).

⁶⁹ 19 U.S.C. 1516a(b)(2)(A)(I).

⁷⁰ Ver Cerámica Regiomontana, S.A. v. Estados Unidos, 636 F. Supp. 961, 965, aff'd per curiam, 810 F.2d 1137 (Cir. Fed. 1987).

⁷¹ El criterio de la “evidencia substancial” establecido por el TLCAN está unido por ley a la evidencia que “se encuentre en el expediente.” El artículo 1904(2) del TLCAN expresamente limita la revisión del Panel al “expediente administrativo” presentado por el Departamento.

⁷² Hussey Copper, Ltd. v. Estados Unidos, 834 F. Supp. 413, 427 (CCI 1993), (citando SEC v. Chenery, 318 E.U.A. 80, 87 (1943)). Ver también Florida Power & Light Co. v. Lorion, 470 E.U.A. 729, 743-44 (1985) (“El punto de vista de una revisión judicial debería ser el expediente administrativo ya existente, no algún nuevo registro presentado inicialmente en la revisión del tribunal... La tarea del tribunal de revisión es aplicar de manera adecuada * el criterio de revisión * a la resolución de la entidad basada en el expediente que la entidad presente ante el tribunal para su revisión.”)

A. Evidencia Substancial

Los parámetros de “evidencia substancial” están bien definidos en los precedentes judiciales de los Estados Unidos. Tal como fue definido por la Suprema Corte de los E.U.A., la evidencia substancial es “más que una mera chispa. Esto significa aquella evidencia relevante que una mente razonable acepte como adecuada para apoyar una conclusión.”⁷³ La Suprema Corte además formuló esta definición sosteniendo que la evidencia substancial puede ser “algo menos que el peso de la evidencia.”⁷⁴ Para valorar la substancialidad de la evidencia, el Panel debe tomar en cuenta el expediente como un todo, incluyendo no sólo la información que sustenta la Resolución del Departamento sino también la evidencia que “difiera de aquélla en la cual la entidad llega a sus conclusiones.”⁷⁵

El Panel tiene la obligación bajo la evidencia substancial estándar de no substituir su decisión por la decisión del Departamento: “la posibilidad de redactar dos conclusiones contradictorias tomando en cuenta la evidencia no impide que la decisión de una entidad administrativa esté sustentada por evidencia substancial.”⁷⁶ Por lo tanto, el Panel no podrá “substituir la selección hecha por el [Departamento] entre dos puntos de vista justos pero conflictivos, aunque [éste] podría justificadamente haber hecho una

⁷³ Universal Camera Corp. v. NLRB, 340 E.U.A. 474, 477 (1951) (citando a Consolidated Edison Co. v. NLRB, 305 E.U.A. 197, 229 (1938)).

⁷⁴ Consolo v. Federal Maritime Commission, 383 E.U.A. 607, 620 (1966).

⁷⁵ Universal Camera, 340 E.U.A. en 488.

⁷⁶ Consolo, 388 E.U.A. en 620.

selección diferente si el asunto hubiere sido presentado *de novo*.”⁷⁷ La evidencia substancial estándar “libera a la [autoridad] revisora a consumir tiempo innecesario y de la difícil tarea de sopesar la evidencia, le otorga respeto adecuado a la experiencia del tribunal administrativo y le ayuda a promover la aplicación uniforme de la ley.”⁷⁸

B. Deferencia concedida al Departamento

La evidencia substancial estándar requiere que el Panel le conceda deferencia a las decisiones sobre hechos, interpretaciones y metodología del Departamento.⁷⁹ Los Paneles binacionales anteriores han concluido también que “se debe conceder deferencia a las decisiones de la entidad encargada de tomar decisiones de hecho de conformidad con sus facultades establecidas en la ley.”⁸⁰ En el área antidumping, al Congreso de los E.U.A. ha “confiado la facultad de emitir decisiones en una situación económica compleja y especializada a las entidades administrativas.”⁸¹ En consecuencia, las cortes de revisión han reconocido que “el cumplimiento de la ley antidumping [es] una tarea altamente

⁷⁷ Universal Camera, 340 E.U.A. en 488.

⁷⁸ Consolo, 383 E.U.A. en 620.

⁷⁹ N.A.R., S.p. A. v. Estados Unidos, 741 F. Supp. 936, 939 (CCI 1990) (“Deferencia dada a la experiencia de la agencia administrativa respecto a las investigaciones de hechos.”).

⁸⁰ Fresh, Chilled and Frozen Pork de Canada, E.U.A.-89-1904-11, en 6 (citando a Red Raspberries de Canada, E.U.A.-89-1904-01, en 18-19 (15 de diciembre de 1989)).

⁸¹ S. Rep. N° 249, 96° Congreso, 1ª Sesión 252 (1979).

delicada y dificultosa. La Secretaría de Comercio . . . tiene facultades discrecionales muy amplias para hacer cumplir la ley.”⁸²

Sin embargo, el darle deferencia al Departamento no significa que el Panel deba abdicar a sus facultades a costa de llevar a cabo una revisión significativa.⁸³ La resolución del Departamento debe contener fundamentos razonados, un análisis adecuado y un adecuado razonamiento.⁸⁴ También, debe existir una conexión racional entre los hechos contenidos en el expediente administrativo y la decisión del Departamento.⁸⁵ Para que la autoridad revisora determine si la decisión del Departamento está sustentada por evidencia substancial en el expediente, el Departamento debe proporcionar una explicación adecuada de sus conclusiones.⁸⁶

De manera similar, la deferencia aportada por un cuerpo revisor a la interpretación estatutaria del Departamento está limitada. “Ninguna deferencia debe darse a la interpretación de una entidad que se encuentre en contradicción con el lenguaje claro expresado en la propia ley. Inclusive las interpretaciones actuales y duraderas de la

⁸² Smith Corona Group v. Estados Unidos, 713 F. 2d 1568, 1571 (Cir. Fed. 1983), cert. negada, 465 E.U.A. 1022 (1984) ; ver también Consumer Prod. Div., SCM Corp. v. Silver Reed America, 753 F.2d 1033, 1039 (Cir. Fed. 1985).

⁸³ Ver Al Tech Specialty Steel Corp. v. Estados Unidos, 651 F. Supp. 1421, 1424 (Corte de Comercio Int. 1986).

⁸⁴ CSX Corp. v. Estados Unidos, 655 F. Supp. 487 (Corte de Comercio Int. 1987).

⁸⁵ Burlington Truck Lines v. Estados Unidos, 371 E.U.A. 156, 168 (1962).

⁸⁶ Ver Mitsubishi Motors Corp. v. Estados Unidos, 820 F. Supp. 608, 621 (Corte de Comercio Int. 1993) ; SCM Corp v. Estados Unidos, 487 F. Supp. 96, 108 (Cust. Ct. 1980).

entidad deben caer en la medida en que se contradigan con el lenguaje de la misma ley.”⁸⁷

La manera y metodología usada por el Departamento en el desarrollo de su revisión también “debe ser legal y esto es lo que los tribunales finalmente resuelven.”⁸⁸

Por último, aunque “[una] presunción de legalidad se encuentre ligada a los actos y a la conducta de los funcionarios oficiales en el desempeño de sus deberes legalmente ejecutados,”⁸⁹ el Departamento está legalmente obligado a observar los principios del debido proceso y de la equidad fundamental.⁹⁰ Cualquier desviación de la práctica establecida que lleve a cabo el Departamento debe estar sustentada con explicaciones razonables que sean apoyadas por evidencia substancial contenida en el expediente.⁹¹

Este Panel al tomar su decisión ha aplicado el criterio de revisión antes mencionado y ha seguido todos los principios de derecho establecidos.⁹²

⁸⁷ Public Employees Retirement Syst. of Ohio v. June M. Betts, 492 S. 158, 171 (1989) ; ver también, Cabot Corp. v. Estados Unidos, 694 F. Supp. 949, 953 (Corte de Comercio Int. 1988) (Una autoridad revisora no puede permitir que una entidad “bajo la guisa de discrecionalidad o interpretación legal contravenga o ignore la voluntad del Congreso.”).

⁸⁸ Brother Indust. Ltd. v. Estados Unidos, 771 F. Supp 374, 381 (Corte de Comercio Int. 1991) (“Metodología es el medio por el que una entidad lleva a cabo su mandato legal y, como tal, generalmente es vista contenida dentro de su facultad discrecional.”) .

⁸⁹ Takashima E.U.A. Inc. v. Estados Unidos, 886 F. Supp. 858, 861 (1995) citando Alaska Airlines, Inc. v. Johnson, 8 F.3d 791, 795 (Cir. Fed. 1993)).

⁹⁰ Ver Sigma Corp. v. Estados Unidos, 841 F. Supp. 1255, 1267-68 (CCI 1993) ; Usinor Sacilor v. Estados Unidos, 893 F. Supp. 1112, 1141 (Corte de Comercio Int. 1995).

⁹¹ Ver Western Conference of Teamsters v. Brock, 709 F. Supp. 1159, 1169 (Corte de Comercio Int. 1989) ; ver también National Knitwear and Sportwear Ass’n v. Estados Unidos, 779 F. Supp. 1364, 1369 (Corte de Comercio Int. 1991).

⁹² Para no exceder de su jurisdicción, los paneles binacionales deben de manera exacta articular el criterio de revisión y de manera consciente deben aplicar el criterio adecuado. Ver Live Swine de Canada, ECC-93-1904-01 E.U.A. en 11 (8 de abril de 1993) (citando Fresh, Chilled, and Frozen Pork de Canada, ECC 91-1904-01 E.U.A. en 21 (14 de junio de 1991)).

IV. INCIDENTES PENDIENTES

El Panel tomó en consideración dos incidentes presentados por las Partes antes y después de la Audiencia. El primero, antes de la audiencia, el Departamento y el Peticionario interpusieron un Incidente para Desechar un anexo que los Demandantes habían adjuntado a su memorial. Por las razones señaladas a continuación, otorgamos este incidente y ordenamos que se deseche el anexo del expediente y que todas las referencias hechas a ese anexo en el memorial de los Demandantes sean redactados. Segundo, el Departamento presentó un incidente después de la audiencia solicitando que se le dejara presentar fuera de tiempo su Aviso de Comparecencia. Como se discute a continuación, el Panel otorga este incidente.

A. Incidentes Presentados Por El Departamento y Por El Peticionario

En Incidentes presentados el 10 de junio de 1996 por separado tanto por el Departamento como por el Peticionario se solicitó que se desechara del expediente administrativo el Anexo 5 y todas las referencias que se hicieren al mismo contenidas en el memorial de los Demandantes presentado el 9 de abril de 1996. El Anexo 5 es la versión pública del informe de verificación para la Sexta Revisión Administrativa (1992-1993) concerniente a Flores Frescas provenientes de México. De acuerdo con el Departamento, este informe de verificación no se encontraba presentado ante el Departamento al

momento en que emitió su resolución definitiva de la Quinta Revisión Administrativa (1991-1992).⁹³ De acuerdo con lo anterior, el Departamento y el Peticionario sostuvieron que el informe de verificación no formaba parte propiamente del expediente administrativo que va a ser revisado por este Panel.

Este Panel fue establecido para revisar la Quinta Revisión Administrativa de la decisión antidumping concerniente a Flores Frescas provenientes de México. El P. de R. cubierto por esta revisión administrativa es 1991-1992. Al mismo tiempo que el Departamento estaba llevando a cabo su revisión administrativa, también se estaba llevando a cabo la Sexta y la Séptima Revisión administrativa, cubriendo los períodos de revisión 1992-1993 y 1993-1994, respectivamente.

El presente incidente se refiere al informe de verificación del Departamento que describe las visitas del Departamento a los ranchos de los Demandantes en el mes de marzo de 1995 para verificar la información proporcionada como respuesta a los cuestionarios emitidos en la Revisión Administrativa de 1992-1993. El viaje de verificación se llevó a cabo en el mes de marzo de 1995. Antes de que el reporte se hubiera publicado el 30 de agosto de 1995, el Departamento había emitido su Resolución Preliminar en el mes de abril de 1995 y las partes habían presentado sus memoriales en el mes de mayo de 1995.

En esta Revisión ante el Panel, los Demandantes han tratado de insertar el reporte de verificación de la revisión administrativa del período de 1992-1993 dentro del

⁹³ Incidente del Departamento para Desechar Documentos en 4.

expediente administrativo para el P. de R. adjuntando dicho reporte a su Memorial del 9 de abril de 1996 sobre el fondo como apoyo a los puntos esgrimidos en su Demanda. Los Demandantes también hicieron numerosas referencias al informe de verificación en el mismo memorial. El Departamento y el Peticionario objetaron esta presentación e interpusieron su Incidente para Desechar el informe de verificación de 1992-1993 (Anexo 5) adjuntado al memorial de los Demandantes.

Por las razones señaladas a continuación, concluimos que los incidentes para desechar los documentos deben ser otorgados.

1. Los Incidentes para Desechar Documentos fueron Presentados A Tiempo

El Departamento y el Peticionario presentaron sus incidentes para desechar documentos simultáneamente con la presentación de sus Respuestas a los Memoriales. Los Demandantes argumentan que el Panel debe aplicar la Regla 12(f) de la CCI que requiere que el incidente para desechar documentos sea presentado “antes” de contestar a un alegato. Los Ranchos no se refieren a cualquier Decisión del Panel que haya seguido esta sugerencia. Este Panel declina el hacerlo.

La Regla 2 de las Reglas del Panel permite, pero no requiere, que este Panel se refiera a las reglas de procedimiento de la CCI como “guía” cuando una cuestión de procedimiento surja y no se encuentre cubierta por las Reglas del Panel. La Regla 61 de las Reglas del Panel regulan la presentación de los incidentes ante el Panel. Esta Regla ampliamente cubre todos los incidentes que van a ser presentados ante el Panel, pero no

establece un límite de tiempo para la presentación de los incidentes para desechar documentos. Los Demandantes argumentan que el silencio de la Regla 61 en este punto demuestra que el límite de tiempo para presentar los incidentes para desechar documentos no está cubierto por las Reglas del Panel. Por lo contrario, creemos que las Reglas del Panel cubren esta situación y que la Regla 61 no impone un límite de tiempo para su presentación.

Incluso si la cuestión planteada acerca de los límites de tiempo para presentar un incidente para desechar documentos no estuviere cubierta por las Reglas del Panel, el Panel todavía podría declinar el ejercicio de su facultad discrecional para adoptar el procedimiento que retroactivamente y sin aviso justo pudiere negar a un participante la oportunidad de proteger sus intereses. Esto podría echar abajo el objetivo establecido en la Regla 2 de asegurar una revisión “justa”.

2. Los Incidentes para Desechar Documentos son Otorgados

Los Demandantes intentaron aumentar el expediente administrativo bajo revisión al presentar un documento derivado de una revisión administrativa totalmente separada. Los Demandantes sustentan su acción argumentando que los “hechos” contenidos en el informe de verificación para 1992-1993 fueron “presentados a” y “obtenidos por” el Departamento antes de que la Resolución Preliminar fuera emitida para el P. de R. de 1991-1992.⁹⁴ Los Demandantes también argumentan que el reporte de verificación está “suficientemente entrelazado” con la revisión administrativa de 1991-1992 que debería

⁹⁴ Oposición de los Demandantes en 6.

formar “parte del expediente sin importar cómo o cuándo llegó [éste] a la entidad.”⁹⁵

Encontramos que los argumentos de los Demandantes son poco convincentes.

El artículo 1911 del TLCAN define al expediente administrativo que va a ser revisado por este Panel como sigue :

Toda la documentación u otra información presentada a u obtenida por la autoridad investigadora competente en el curso de un procedimiento administrativo. . . .

(énfasis añadido.) Este lenguaje se redactó en un lenguaje casi idéntico utilizado en la definición que del expediente administrativo formulan las leyes de E.U.A. :

[T]oda la información presentada a u obtenida por la Secretaría, la autoridad administrativa, . . . durante el curso del procedimiento administrativo. . . .⁹⁶

La definición dada al expediente administrativo en los antecedentes legislativos de los Estados Unidos aclara que las revisiones judiciales de la resolución definitiva del Departamento deban “proceder sobre la base de la información presentada ante la persona que toma la decisión relevante al momento en que la decisión fue emitida.”⁹⁷ Al revisar la actuación de la entidad, una corte de revisión “debe basar su decisión en el expediente administrativo. No se podrá requerir nueva evidencia.”⁹⁸

En este procedimiento, el Departamento declara ante el Panel que : “el Departamento no tenía ante sí el informe de verificación de 1992-1993 para poder

⁹⁵ Id. en 7-8, 10 (citando al Floral Trade Council of Davis, California v. Estados Unidos, 709 F. Supp. 229, 230 (Corte de Comercio Int. 1989) (“Floral Trade Council”).

⁹⁶ 19 U.S.C. 1516a(b)(A) (énfasis añadido).

⁹⁷ S. Rep. N° 96-249, 96° Cong., 1ª Ses. 247-48 (1979) (énfasis añadido).

⁹⁸ Atcor, Inc. v. Estados Unidos, 658 F. Supp. 295, 300 (Corte de Comercio Int. 1987).

aplicarlo a los resultados definitivos del Departamento de la quinta revisión.⁹⁹ El Peticionario también sostiene que la verificación de 1992-1993 no podría haber sido “presentada a” u “obtenida por” el Departamento - o incluso “ante” el Departamento - en el curso de la revisión administrativa de 1991-1992 porque fue emitida el 30 de agosto de 1995, más de cuatro meses después de que la Resolución Preliminar fuera emitida y el registro de hechos se cerrara de conformidad con 19 C.F.R. 353.31(b)(2).¹⁰⁰

Los Demandantes no sostuvieron que el reporte de verificación de 1992-1993 en si mismo se encontraba “ante” el Departamento de manera oportuna de conformidad con las leyes de los E.U.A. En vez de ello, los Demandantes argumentan que los “hechos” contenidos en el reporte de verificación fueron “presentados a” y “obtenidos por” el Departamento entre los días 20 al 23 del mes de marzo de 1995, un mes antes de que fuera emitida la Resolución Preliminar. De manera significativa, los Demandantes no proporcionaron fundamento alguno para sustentar su punto de vista de que el expediente administrativo no sólo comprende “documentos” presentados u obtenidos por el Departamento, sino también “hechos” dados a conocer al personal del Departamento.

Los Demandantes se basan únicamente en el precedente de Floral Trade Council para apoyar sus argumentos de que los “hechos” presentados en una revisión

⁹⁹ Incidente del Departamento en 4.

¹⁰⁰ El Incidente del Peticionario en 1-2. La Sección 353.31(b)(2) estipula que :

“en ningún caso la Secretaría toma en cuenta las respuestas no solicitadas en los cuestionarios presentadas después de la fecha de publicación de la resolución preliminar emitida por la Secretaría.” 19 C.F.R. 353.31 (b)(2).

administrativa pueden ser considerados como parte del expediente administrativo en otra revisión administrativa. Este único precedente judicial, sin embargo, se distingue del caso que se encuentra bajo revisión desde el punto de vista legal y de los hechos.

En Floral Trade Council, el Departamento emitió un criterio regulando lo que estaba expresamente establecido de que el Departamento había examinado las investigaciones de cuotas antidumping señaladas durante la deliberación de su criterio de decisión. Los demandantes buscaban incluir documentos de las investigaciones señaladas en el expediente administrativo del criterio de apelación regulado. La corte permitió aumentar el expediente administrativo para añadir documentos que la entidad “expresamente incorporó” al procedimiento.¹⁰¹

Decisiones posteriores esclarecen que la opinión de Floral Trade Council fundamenta la proposición limitada que,

[E]l expediente administrativo contiene los documentos presentados adecuadamente ante ITA así como otros documentos entrelazados con la investigación particular y que fueron considerados por ITA al emitir su resolución.¹⁰²

La CCI ha rechazado de manera consistente los intentos de aumentar el expediente administrativo con documentos de otras revisiones administrativas, si el Departamento no se refiere expresamente o no se basa en documentos o información que se encuentra fuera del expediente.¹⁰³ Por lo tanto, el Panel determina que a falta de pruebas de que el

¹⁰¹ Floral Trade Council en 230-231.

¹⁰² Intrepid v. International Trade Administration, 787 F. Supp. 227, 229 (Corte de Comercio Int. 1992) (énfasis añadido).

¹⁰³ Ver, ej., Rhone Poulenc, 710 F. Supp. en 341, 345 (Corte de Comercio Int. 1989).

Departamento se refirió a o se basó en documentos o información que se encuentran fuera de la revisión administrativa particular que se encuentra bajo consideración, cada revisión administrativa debe ser considerada como un “procedimiento no relacionado” por separado con el fin de determinar el alcance del expediente administrativo.¹⁰⁴

Como contraste con los hechos en Floral Trade Council, el Departamento expresamente niega en esta apelación que ha examinado o considerado el reporte de verificación del expediente administrativo de 1992-1993 para formular la Resolución Definitiva en cuestión en este procedimiento. Por lo tanto, el Panel no encuentra las bases suficientes para concluir que el reporte de la investigación de la Revisión Administrativa de 1992-1993 está “suficientemente entrelazado” con la Revisión Administrativa de 1991-1992 para que éste sea considerado como parte del expediente administrativo.

En virtud de lo anterior, se otorgan los incidentes para Desechar el Anexo 5 del Memorial de los Demandantes y las partes del memorial que contengan referencias al mismo.

B. Incidente Del Departamento Para Presentar Su Aviso de Comparecencia Fuera de Tiempo

El Departamento presentó su Aviso de Comparecencia el 17 de enero de 1996, más de cinco semanas después de su fecha límite (11 de diciembre de 1995). De conformidad con la Regla 40(1) de las Reglas del Panel, el Departamento está obligado a

¹⁰⁴ Ver Becker Industries Copr. v. Estados Unidos, 7 Corte de Comercio Int. 313, 317 (1984).

presentar su Aviso de Comparecencia dentro de los 45 días siguientes a partir de la presentación por parte de los Demandantes de su solicitud para que se lleve a cabo la revisión ante el panel de fecha 26 de octubre de 1995. El Departamento no presentó a tiempo su Aviso de Comparecencia cuyo límite de tiempo fue el día 11 de diciembre de 1995. El Departamento tampoco solicitó una prórroga de tiempo para presentar su Aviso de Comparecencia con por lo menos 10 días de anticipación a la fecha señalada en la Regla 40(1).

Ninguno de los participantes pareció darse cuenta de o de objetar el hecho de que el Departamento no hubiera presentado su Aviso de Comparecencia a tiempo. Un miembro del Panel, sin embargo, sua sponte descubrió la omisión del Departamento el 15 de agosto de 1996 - la mañana programada para la audiencia. El Departamento participó en la audiencia en el entendido de que si el Panel se daba cuenta que el Aviso de Comparecencia había sido defectuosamente presentado podía desechar del expediente el testimonio oral y los documentos que por escrito había presentado el Departamento.

Después de la audiencia, el 16 de agosto de 1996, el Departamento presentó al Secretariado del TLCAN un Incidente para Dejarle Presentar Fuera de Tiempo su Aviso de Comparecencia. El Floral Trade Council estuvo de acuerdo con la presentación del Incidente por parte del Departamento. El 23 de agosto de 1996, los Demandantes presentaron una respuesta en oposición al Incidente del Departamento.

El Panel debe ahora decidir si le otorga al Departamento el Incidente para Presentar su Aviso de Comparecencia Fuera de Tiempo y le permite ser considerado como

participante en el procedimiento. El Panel censura al Departamento el injustificado incumplimiento del mismo al no seguir las claras reglas del procedimiento de esta revisión ante el Panel. Sin embargo, por las razones establecidas a continuación, el Panel concluye que los Demandantes no se vieron perjudicados por el hecho de que el Departamento no hubiera presentado su Aviso de Comparecencia a tiempo o no hubiera presentado su Solicitud de Prórroga a tiempo. También, el Panel cree que en este caso una adhesión rigurosa al período de tiempo establecido en la Regla 40(1) no sólo podría causar inequidad o perjuicio al Departamento y al Peticionario, sino también podría minar los objetivos últimos de las Reglas del Panel “asegurar las revisiones justas, expeditas y poco costosas de las resoluciones definitivas”.¹⁰⁵ Por lo tanto, aunque hecho con renuencia y sin la intención de sancionar el planteamiento del Departamento en este caso, el Panel ejercita su facultad discrecional conferida en la Regla 20 de las Reglas del Panel para otorgarle el incidente al Departamento.

1. Análisis

Es indiscutible el hecho de que el Departamento no cumplió con el procedimiento al no presentar su Aviso de Comparecencia a tiempo dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que los Demandantes habían presentado su Solicitud para la Revisión ante el Panel según lo señalado en la Regla 40(1). También es indiscutible que el Departamento no solicitó la prórroga de tiempo para presentar su Aviso de Comparecencia con 10 días

¹⁰⁵ Regla (1)(d) de las Reglas del Panel.

de anticipación a la fecha límite que en este caso fue el 11 de diciembre de 1995.¹⁰⁶ Por lo tanto, la cuestión presentada ante el Panel es si el Panel otorga al Departamento el Incidente para Dejarle Presentar Fuera de Tiempo su Aviso de Comparecencia con fundamento en la Regla 20(3) de las Reglas del Panel.

El Departamento argumenta que la Regla 40 del Panel es un mecanismo de procedimiento, no un problema jurisdiccional. Está diseñada para identificar a los participantes en un procedimiento en particular. El Departamento también argumentó por analogía la Regla 24(a) de las Reglas de la CCI que establece las reglas de interposición, que el requisito “sin límite de tiempo para la interposición no tiene la intención de castigar al solicitante por no actuar con más rapidez, sino que está diseñada para asegurar que las partes originales no se vean perjudicadas por la demora.”¹⁰⁷ El Departamento hace énfasis en el hecho de que ha participado activamente en el procedimiento desde el día en que presentó su Aviso de Comparecencia el 17 de enero de 1996 y que los Demandantes en vez de objetarlo han contestado a cada una de los documentos presentados por el Departamento. Por lo tanto, los Demandantes no han sufrido perjuicio alguno derivado de una falta en el procedimiento causada por la presentación extemporánea del Aviso de Comparecencia.

Los Demandantes solicitan al Panel que rechace el Incidente del Departamento y que deseche del expediente administrativo su Aviso de Comparecencia extemporáneo - y

¹⁰⁶ Ver la Regla 20(2) de las Reglas del Panel.

¹⁰⁷ Silver Reed America, Inc. v. Estados Unidos, 600 F. Supp. 852, 856 (Corte de Comercio Int. 1985).

todas las presentaciones tanto orales como escritas - de este procedimiento. Los Demandantes argumentan que el Departamento no sólo no cumplió con la Regla 40 al presentar su Aviso de Comparecencia después de la fecha límite, es decir, el 11 de diciembre de 1995, sino que el Departamento también dejó de cumplir con la Regla 20(3) del Panel que estipula que cuando un participante,

no presenta una solicitud de prórroga de tiempo de conformidad con la subregla (2) podría presentar el aviso del incidente para que se le deje presentar fuera de tiempo, incluyendo las razones de por qué requiere un tiempo adicional y por qué el participante dejó de cumplir con las disposiciones de la subregla (2).

Los Demandantes argumentan que el Departamento no le ha proporcionado una explicación creíble de por qué no presentó a tiempo su Aviso de comparecencia el 11 de diciembre de 1995 o de por qué no presentó la solicitud para prorrogar el límite de tiempo el día 1º de diciembre de 1995, como lo requería la Regla 20(2). Los Demandantes argumentan que el hecho de que el Departamento no haya seguido estas reglas es suficiente para negarle al Departamento el Incidente y para Desechar del expediente administrativo tanto su Aviso de Comparecencia como otros documentos presentados ante el Panel.

Este Panel toma nota específica de la aproximación caballerosa por parte del Departamento a las Reglas del Panel del TLCAN. El Departamento admite que no presentó su Aviso de Comparecencia a tiempo. Después no presentó su aviso de prórroga de tiempo dentro del período establecido en la Regla 20(2). Además, los Demandantes señalan de manera acuciosa que el Departamento no proporciona una explicación creíble

de por qué no cumplió con estas Reglas. El Departamento se refiere al cierre del gobierno de E.U.A . entre el 18 de diciembre de 1995 y el 5 de enero de 1996 y a las nevadas acaecidas los días 8 a 10 de enero y el 12 de enero de 1996, períodos de tiempo que ocurrieron después de que se había vencido el plazo para la presentación del Aviso de Comparecencia. El Departamento manifiesta que presentó su incidente para la prórroga de tiempo para presentar el expediente administrativo el 17 de enero de 1996. De acuerdo con el Departamento, el abogado que representaba al Departamento creyó que el incidente para la prórroga de tiempo cubría tanto la responsabilidad de presentar el expediente administrativo como el límite de tiempo para presentar el Aviso de Comparecencia. De acuerdo con el Departamento, el incidente de la prórroga “inadvertidamente” no cubría el Aviso de Comparecencia aunque si el del expediente administrativo.

Incluso tomando como válida la postura del Departamento, no explica por qué el incidente presentado el 17 de enero de 1996 podría satisfacer la Regla 20(2) para admitir el Aviso de Comparecencia fuera de tiempo. Debido al cierre del gobierno y a las nevadas, la solicitud presentada por el Departamento el día 17 de enero de 1996 para la prórroga de tiempo fue presentada antes de la fecha límite para presentar el expediente administrativo de conformidad con la Regla 41. Pero fue significativamente posterior al límite de tiempo existente para la presentación del Aviso de Comparecencia. Incluso si la solicitud para prórroga que fue presentada el 17 de enero de 1996 se hubiera referido al Aviso de Comparecencia, ésta habría estado presentada fuera de tiempo de conformidad

con la Regla 20(2) y hubiere sido necesario presentar el incidente para dejarle presentar fuera de tiempo dicho aviso.

Por lo tanto, encontramos que el incumplimiento del Departamento para presentar a tiempo no fue “accidental” sino que fue resultado de “transgresión o negligencia.”¹⁰⁸ El Panel afirma que todas las partes involucradas en un procedimiento de revisión ante un Panel del TLCAN deben adherirse estrictamente a los términos y condiciones establecidos en las Reglas aplicables del Panel, incluyendo el cumplimiento con los límites de tiempo establecidos.

Este Panel desea asentar de manera clara que el Departamento violó las disposiciones establecidas en las Reglas del Panel del TLCAN respecto al cumplimiento de los límites de tiempo señalados en el procedimiento.

El Panel considera que es de extrema importancia y que es fundamental que las partes involucradas en un procedimiento de revisión ante un Panel binacional cumplan totalmente con los términos y condiciones establecidos en las Reglas aplicables del Panel. Además, es la opinión del panel que para poder lograr los objetivos de los mecanismos de solución de controversias del TLCAN es obligatorio que los participantes observen y cumplan con los límites de tiempo establecidos en el procedimiento de manera estricta y rigurosa y de acuerdo con una clara adhesión a sus obligaciones legales.

¹⁰⁸ Cf. Penrod Drilling Co. v. Estados Unidos, 925 F.2d 406, 408 (Cir. Fed. 1991) (determinó que la presentación extemporánea de un aviso de comparecencia era resultado de “transgresión y negligencia” y no se justifica con fundamento en “negligencia excusable o en una causa válida.”)

En virtud de lo anterior, este Panel desaprueba las violaciones hechas por el Departamento mediante su cumplimiento extemporáneo de los límites de tiempo establecidos en las Reglas 40 y 20(2). Sin embargo, para poder asegurar que este procedimiento de revisión se lleve a cabo de manera justa, expedita y poco costosa, el Panel otorgará, ejercitando de manera limitada la facultad discrecional a él conferida en la Regla 20(1) de las Reglas del Panel, el incidente del Departamento para Dejarle Presentar Fuera de Tiempo su Aviso de Comparecencia. El Panel está evitando, por lo tanto, la interrupción significativa del procedimiento ante el Panel que traería como resultado el que el Departamento fuere removido como participante.

El Panel tiene conferida su facultad de conformidad con la Regla 20(1). Esta regla lo autoriza a prorrogar “cualquier límite de tiempo fijado en estas Reglas” si se llenan las siguientes cuatro condiciones :

- (a) mantener el plazo resulte en una injusticia o en un perjuicio para algún participante o en la violación de un principio general de derecho en el país en que se dictó la resolución definitiva ;
- (b) la prórroga sea sólo por el tiempo necesario para evitar la injusticia, el perjuicio o la violación a que se refiere el párrafo anterior ;
- (c) la decisión de prorrogar sea tomada por el voto de 4 de los 5 miembros del panel ; y
- (d) en el otorgamiento de la prórroga, el panel tome en consideración el objetivo de estas Reglas de asegurar la revisión justa, expedita y económica de resoluciones definitivas.

El primer factor pesa en gran medida en favor de otorgarle al Departamento el incidente. La participación del Departamento es vital para la revisión del procedimiento ante el Panel. Sin las presentaciones orales y por escrito del Departamento, el Panel no

podría evaluar de manera equitativa la Resolución Definitiva del Departamento impugnada por los Demandantes.

Desde el punto de vista del Panel, la Regla 20(1)(a) también requiere que consideremos cualquier “injusticia o perjuicio” que pudiere resultar a los Demandantes si el Incidente del Departamento fuere otorgado. De manera significativa, los Demandantes no argumentan haber sufrido o que pudieren sufrir cualquier “injusticia o perjuicio” derivado de que el Departamento no haya presentado su Aviso de Comparecencia a tiempo. De hecho, hasta que el Panel identificó esta deficiencia, los Demandantes habían aceptado y dado respuesta a la participación del Departamento en este procedimiento como un participante. El Panel también hizo notar que los Demandantes habían consentido el incidente de prorrogar el período de tiempo para presentar el expediente administrativo ante el Panel. No existen bases en el expediente para suponer que los Demandantes podrían haber objetado si ese incidente hubiera incluido el Aviso de Comparecencia. Los Demandantes no han argumentado - y por lo tanto, no encontramos - que los Demandantes hayan sido perjudicados y que podrían verse perjudicados o ser tratados de manera injusta si al Departamento se le permitiera permanecer como participante en este procedimiento. Por otra parte, si el Panel excluye al Departamento en este momento debido a deficiencias procedimentales que las mismas partes no se dieron cuenta, el Panel podría actuar injustamente perjudicando el derecho del Departamento de justificar su resolución definitiva ante el Panel.

La aplicación que hace el Panel de su facultad discrecional conforme a la Regla 20 es consistente con precedentes análogos de la Suprema Corte de los Estados Unidos y la Corte de Apelación del Circuito Federal de los Estados Unidos (“Circuito Federal”), que aplica el principio del error trivial de la acción gubernamental de los E.U.A.¹⁰⁹

En el caso de Intercargo Insurance Co. v. Estados Unidos,¹¹⁰ por ejemplo, el Circuito Federal aplicó el principio del error trivial al aviso deficiente de prórroga de liquidación emitida por el Servicio Aduanero.¹¹¹ El Tribunal revisó dos cuestiones : primero, si el error en cuestión - aviso defectuoso de Aduanas para prorrogar la liquidación - fue “del tipo sujeto a examen del análisis del error trivial” ;¹¹² y segundo, si el defecto era perjudicial para el importador, la parte que buscaba que el acto del gobierno fuera declarado como no válido.¹¹³

Analizando la primera cuestión, el Circuito Federal observó que ni el estatuto ni la regulación hablan directamente de las consecuencias de un defecto en el aviso de prórroga

¹⁰⁹ La Regla 20(1)(a) expresamente estipula que el Panel podrá tomar en cuenta los principios generales de derecho del país en el que se lleve a cabo la revisión de la resolución definitiva para poder determinar si la adhesión a los límites podrían causar el incumplimiento de dichos principios.

¹¹⁰ 83 F.3d 391 (Cir. Fed. 1996).

¹¹¹ Este análisis del “error trivial” aplica no sólo a defectos dentro de una presentación, sino también la oportunidad de una presentación o para interponer otra acción. Ver Brock v. Pierce County, 476 E.U.A. 253 (1986) (el fallo de la agencia para satisfacer los límites de tiempo requeridos por ley no la priva de su autoridad para actuar) ; Estados Unidos v. James Daniel Good Real Property, 510 E.U.A. 43 (1993) (violación de los requisitos legales de tiempo por acciones por pérdidas de derechos no obliga a desechar la acción existente por la pérdida de un derecho) ; Kemira Fibres Oy v. Estados Unidos, 61 F.3d 866 (Cir. Fed. 1995) (Departamento de Comercio fallo para publicar un aviso de intención para revocar una decisión antidumping no requiere revocación de la decisión antidumping).

¹¹² Id. en 394.

¹¹³ Id. en 396.

de liquidación.¹¹⁴ De manera similar, la Regla 40 de las Reglas del Panel - en cuestión en este caso - no impide expresamente que una parte participe en un procedimiento si no se cumplen los límites de tiempo de la Regla 40. Por el contrario, la Regla 20 permite la presentación de una prórroga al límite de tiempo para presentar el Aviso de Comparecencia e incluso autoriza a los Paneles a otorgar incidentes para presentar dichas prórrogas fuera de tiempo.

El Circuito Federal ha observado que el interés nacional en la administración de una ley no debe “ser víctima de una omisión “ por parte de la entidad administrativa.¹¹⁵ De manera similar, en este procedimiento, el interés nacional en la administración de una ley antidumping no debe ser víctima de la extemporaneidad del Departamento.

La segunda cuestión a ser revisada es si la parte no gubernamental fue perjudicada por el error del gobierno. El Circuito Federal establece,

[u]na parte no se ve “perjudicada” por un defecto técnico simplemente debido a que una parte puede perder su caso si el defecto no se toma en cuenta. La palabra perjuicio, tal como se utiliza en este caso, significa perjuicio al interés que un estatuto, regulación o regla en cuestión está destinada a proteger.¹¹⁶

Este Panel encuentra que los Demandantes no se vieron perjudicados conforme a este análisis. El límite de tiempo para el Aviso de Comparecencia de la Regla 40 de las Reglas del Panel sirve para proteger los intereses de todas las partes para que conozcan la

¹¹⁴ Id. en 394.

¹¹⁵ Id. en 396 (citando Kemira Fibers, 61 F.3d en 873).

¹¹⁶ Id. (citas omitidas).

identidad y la postura básica de todos los participantes en la Revisión ante el Panel. Como se manifestó arriba, los Demandantes estuvieron conscientes de la participación del Departamento durante cada etapa substantiva de este procedimiento. Los Demandantes, en vez de objetar la participación del Departamento, dieron contestación a cada uno de los escritos presentados por el Departamento. Por lo tanto, nosotros encontramos que los Demandantes no sufrieron perjuicio al interés que la Regla 40 fue destinada a proteger.

Por las anteriores razones, el Panel debe pasar por alto el hecho de que el Departamento no hubiere presentado a tiempo su Aviso de Comparecencia y su Incidente para Dejarle Presentar su Aviso de Comparecencia Fuera de Tiempo debe otorgarle al Departamento su Incidente. Para parafrasear la Suprema Corte,

[e]s muy tarde en el tiempo y totalmente contrario al espíritu de las [Reglas del Panel del TLCAN] que se eviten decisiones sobre el fondo basados en meros tecnicismos.¹¹⁷

V. RESUMEN DE LA ORDEN DEL PANEL

A. La Determinación del Departamento de que los Demandantes Hicieron Declaraciones Evasivas y Engañosas que Por Otra Parte Impidieron La Investigación Está Sustentada por Evidencia Substantial en el Expediente

El Panel sostiene la decisión del Departamento de que los Demandantes hicieron declaraciones evasivas y engañosas respecto a su obligación de presentar las declaraciones de impuestos por los años cubiertos por el P. de R. El Panel encuentra que existe evidencia substancial en el expediente que indica que los Demandantes proporcionaron

¹¹⁷ Id. en 395 (citando a Foman v. Davis, 371 E.U.A : 178, 181 (1962)).

información incompleta y engañosa en relación con sus obligaciones para presentar sus declaraciones de impuestos por los años cubiertos por el P. de R. Existe evidencia específica de la conducta de los tres Demandantes que incluye que (1) los Demandantes hacen referencia a una disposición en el Diario Oficial que fue presentada al Departamento y a seis exenciones permitidas en la misma, pero no proporcionaron una copia legible y traducida de la disposición hasta que les fue requerida y que no proporcionaron información alguna respecto a cual exención se aplicaba a cada uno de ellos ; (2) después modifican sus respuestas informándole al Departamento que su estado de exención de impuestos estaba basado en su clasificación como “bases especiales de tributación” sin proporcionar la cita de la ley debido a que era una “ley vieja que databa de 1973” ; y (3) con posterioridad, proporcionaron información que la ley mexicana había cambiado el 4 de febrero de 1991 y que estaban obligados al pago de impuesto sobre la renta por los ingresos obtenidos a partir del 1º de enero de 1991, luego le informaron al Departamento que los pagos de los impuestos no aparecían en sus libros o registros de 1991 porque dichos impuestos no eran pagaderos sino hasta el mes de julio de 1992.

Adicionalmente, respecto a Aguaje, Aguaje sostuvo que no podía justificar o conciliar sus estados financieros porque no había presentado sus declaraciones de impuestos debido a una controversia existente con las autoridades fiscales mexicanas por los años comprendidos dentro del P. de R.. Aunque Aguaje proporcionó documentos indicando que Aguaje cuestionaba la manera adecuada sobre como tratar un préstamo, la autoridad fiscal mexicana rápidamente contestó la pregunta de Aguaje e informó a Aguaje

que tratará el mencionado préstamo como ingreso y que presentará su declaración. Aguaje no proporcionó información adicional de la autoridad fiscal mexicana que sostuviera el por qué no había presentado sus declaraciones de impuestos.

Respecto a Guacatay y Toro, ellos finalmente presentaron sus declaraciones de impuestos siete meses después de haber manifestado que no existían. Las declaraciones de impuestos eran ilegibles, no traducidas y no se acompañaron con las hojas de trabajo de las conciliaciones requeridas. Las fechas de las declaraciones también demostraron que Guacatay y Toro habían presentado sus declaraciones de impuestos antes de que informaran con falsedad al Departamento que no tenían obligación de presentar sus declaraciones de impuestos en 1991-1992.

B. La Determinación del Departamento de Utilizar la “Mejor Información Disponible” está Sustentada en Evidencia Substantial en el Expediente pero la Asignación de la Primera Tasa Vinculatoria no es Sustentable.

El Panel sostiene que el uso de la tasa de la MID por parte del Departamento está sustentada por evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, se emitió conforme a la ley. No obstante lo anterior, el Panel encuentra que existe evidencia en el expediente administrativo que cada uno de los Demandantes hicieron esfuerzos para cooperar con la investigación que llevaba a cabo el Departamento. Aunque los Demandantes no cooperaron en su totalidad al no proporcionar toda la información que el Departamento les solicitó, cada Demandante contestó el primer cuestionario del Departamento y los cuatro cuestionarios complementarios, así como los datos sobre ventas, gasto, costo y

otra información financiera que el Departamento les requirió. De conformidad con el Acta, la cooperación substancial de los Demandantes implica que la imposición de la primera tasa vinculatoria del margen de dumping de la MID no se encuentra sustentada por evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, no fue emitida conforme a la ley. Por lo tanto, el Panel devuelve la Resolución Definitiva al Departamento con instrucciones para que imponga la segunda tasa vinculatoria de la MID del 18.20 por ciento a cada Demandante.

VI. DISCUSION DE LA DECISION DEL PANEL

A. La Determinación del Departamento de que Rancho Aguaje No Cooperó e Impidió la Revisión de la Investigación del Departamento Está Sustentada por la Evidencia Substancial en el Expediente Administrativo y Por Lo Tanto, Fue Emitida Conforme a La Ley.

1. Argumentos de Rancho El Aguaje

Aguaje manifiesta que cooperó en su totalidad con el Departamento durante su investigación y que le proporcionó al Departamento toda la información solicitada que tenía bajo su control.¹¹⁸ Aguaje señala que proporcionó al Departamento de manera oportuna, las respuestas certificadas de toda la información solicitada por el Departamento, incluyendo el cuestionario inicial y sus cuatro cuestionarios complementarios.¹¹⁹ También, Aguaje manifiesta que para sustentar su respuesta de que

¹¹⁸ Doc. Púb. 50.

¹¹⁹ Id. en 19.

no había presentado sus declaraciones de impuestos, le proporcionó al Departamento dos cartas que probaban que no había presentado sus declaraciones de impuestos.¹²⁰ Adicionalmente, Aguaje manifestó que el expediente administrativo no está “incompleto” o que no es “deficiente” de tal forma que el Departamento pudiera justificar la imposición de la MID.¹²¹

Aguaje sostuvo que el hecho de que no tuviera declaraciones de impuestos por el P. de R. no puede ser visto como una falta por parte de Aguaje. Para apoyar su postura, Aguaje hizo referencia a Olympic Adhesives, Inc. v. Estados Unidos.¹²² Según lo establecido en ese caso, Aguaje argumenta que el uso de la MID por parte del Departamento fue arbitrario, irrazonable y contrario a las leyes porque Aguaje no podía proporcionar información que no existía. En Olympic Adhesives, la Corte sostuvo que no era correcto que el Departamento utilizara la MID como consecuencia de la incapacidad que tiene la persona que contesta de proporcionar información que no existe. “[A] El contestar un “No” no significa que se rehuse a proporcionar información. Si no existe la información, “No” es una respuesta completa.”¹²³ La Corte rechazó la interpretación implícita del Departamento sobre el estatuto aplicable acerca del hecho de que tenía la facultad de utilizar la MID cuando la persona que contesta no puede presentar

¹²⁰ Id.

¹²¹ Id.

¹²² 899 F.2d 1565 (Cir. Fed. 1990).

¹²³ Id. en 1573.

información debido a que ésta nunca existió.¹²⁴ En vista del precedente de Olympic Adhesives, Aguaje sostiene que debido a que contestó a todas las preguntas del Departamento y toda vez que no podía proporcionarle al Departamento las declaraciones de impuestos ya que éstas no existían, la aplicación que hizo el Departamento de la MID fue irrazonable.

Aguaje argumenta que la única razón por la que el Departamento lo clasificaba como no cooperativo y lo penalizara con la tasa adversa de la MID del 39.95 por ciento es la determinación del Departamento de que el Rancho “no proporcionó el sustento suficiente para probar su afirmación de que no había presentado declaraciones de impuestos cubriendo el P. de R.”¹²⁵ Aguaje manifiesta que la decisión del Departamento de utilizar la MID debido a que Aguaje impidió la investigación del Departamento al hacer declaraciones engañosas y evasivas y por no proporcionarle la información requerida no está sustentada por evidencia substancial en el expediente administrativo.

2. Argumentos del Departamento

El Departamento sostiene que la aplicación de su primera tasa vinculatoria del margen de dumping de la MID del 39.95 por ciento a Aguaje fue correcta debido a que Aguaje hizo declaraciones evasivas y engañosas al contestar los cuestionarios del Departamento y debido que a Aguaje no pudo justificar su afirmación de que no había presentado las

¹²⁴ Id.

¹²⁵ Ver 60 Reg. Fed. en 49570, Doc. Púb. 77.

declaraciones de impuestos o de que existía una controversia con las autoridades mexicanas respecto a la presentación de las declaraciones de impuestos.¹²⁶

El Departamento insiste que la corroboración independiente de la información de los Demandantes era necesaria en vista de sus nuevas obligaciones bajo las leyes fiscales mexicanas:

En revisiones administrativas anteriores, el Departamento no requería el nivel de verificación independiente como lo hizo en esta revisión porque no existía. Debido a la falta de estados financieros auditados en esta revisión, requerimos a los Ranchos que presentaran sus declaraciones de impuestos como una manera independiente para verificar las respuestas de sus cuestionarios. La información sobre ventas y costos es proporcionada en estos dos documentos de manera distinta. Por lo tanto, se requiere también una explicación de cómo las cifras de las declaraciones de impuestos concilian con los estados financieros presentados por los ranchos. Sin esta explicación, el Departamento no puede utilizar las declaraciones de impuestos para verificar de manera independiente las ventas y costos reportados ; sin dicha verificación independiente, todas las respuestas dadas al cuestionario son poco utilizables.¹²⁷

El Departamento argumentó que le proporcionó a Aguaje muchas oportunidades tanto para que le proporcionara al Departamento sus declaraciones de impuestos para 1991 y 1992 como para que explicara por qué no las presentó y que Aguaje fue evasivo en sus respuestas. En su cuestionario inicial de fecha 2 de julio de 1992, el Departamento le solicitó a Aguaje que le proporcionara su información sobre costos y ventas, así como todos los estados financieros internos o auditados.¹²⁸ Aguaje contestó proporcionando

¹²⁶ Doc. Púb. 58.

¹²⁷ 60 Reg. Fed. en 49570 (Comentario 1).

¹²⁸ Doc. Púb. 10 en 3.

información sobre costos y ventas y manifestó que aunque llevaba estados financieros “internos” no estaba obligado a llevar estados financieros auditados.¹²⁹

El 23 de marzo de 1993, el Departamento le solicitó en su primer cuestionario complementario que Aguaje proporcionara los estados financieros no auditados señalados en su respuesta inicial porque no los presentó junto con su respuesta inicial.¹³⁰ Aguaje respondió el 5 de abril de 1993 proporcionándole sus estados financieros no auditados.¹³¹

El 7 de diciembre de 1993, el Departamento envió a Aguaje su segundo cuestionario complementario en el que le requirió que conciliara los estados financieros no auditados que previamente le había presentado con fuentes independientes, tales como las declaraciones de impuestos. El Departamento estableció que :

En la página 3 de su respuesta, usted indica que el Rancho no lleva estados financieros auditados. En virtud de lo anterior, por favor describa los controles internos que se encuentren presentes en su sistema de contabilidad. En su discusión, por favor describa que fuentes independientes (es decir, cuentas bancarias, declaraciones de impuestos, reportes de mano de obra) se encuentran disponibles para asegurar la exactitud de esta información.

En caso de que este Rancho no esté obligado a presentar declaraciones de impuestos, por favor presente la ley relativa que sustente su afirmación y que exente al Rancho de presentarlas.¹³²

¹²⁹ Doc. Púb. 17.

¹³⁰ Doc. Púb. 29.

¹³¹ Doc. Púb. 33 ; Doc. Con. 10. Aguaje complementó con posterioridad su respuesta el 9 de junio de 1993 ; Doc. Púb. 36 ; Doc. Con. 12.

¹³² Doc. Púb. 46 en 1.

Con posterioridad, el 21 de diciembre de 1993, en vez de presentar sus declaraciones de impuestos o probar su exención y a pesar de la clara solicitud que le formuló el Departamento el día 7 de diciembre de 1993, Aguaje contestó afirmando que no estaba obligado a llevar estados financieros auditados o a presentar declaraciones de impuestos debido a que se encontraba exento según el Diario Oficial.¹³³

A pesar del argumento de Aguaje de que su exención de no presentar declaraciones de impuestos era evidente según la documentación presentada al Departamento, Aguaje desde el principio no proporcionó una traducción al inglés de las partes relativas del Diario Oficial. Las traducciones al inglés de estos documentos habrían ayudado al Departamento al momento de hacer el análisis del problema y son requeridas desde el momento en que se presenta el documento que requiere traducción.¹³⁴ El 12 de enero de 1994, Aguaje finalmente complementó su respuesta previa con la traducción al inglés de las partes relativas del Diario Oficial en las cuales Aguaje sustentaba su exención del pago el Impuesto sobre la Renta.¹³⁵ No se dio explicación alguna de por qué no se presentó la traducción de manera oportuna.

El Diario Oficial exentó a seis diferentes tipos de entidades de presentar sus declaraciones de impuestos. Sin embargo, debido a que Aguaje no le dijo al Departamento cuál de las seis categorías le era aplicable para calificarlo como sujeto

¹³³ Doc. Púb. 49 en 1 ; Doc. Con. 16.

¹³⁴ 19 C.F.R. 353.31(f) (1993).

¹³⁵ Doc. Púb. 52.

exento, el 16 de mayo de 1994, el Departamento emitió su tercer cuestionario complementario a Aguaje buscando dicha aclaración.¹³⁶

El 9 de junio de 1994, Aguaje reportó que su estado de exención de impuestos de hecho no recaía en ninguna de las entidades señaladas en el Diario Oficial, sino que descansaba en una nueva base, es decir, su clasificación como “base especial de tributación”.¹³⁷ Aguaje instruyó al departamento que “no tomara en cuenta” la explicación anterior de su estado de exención debido a que había descubierto que su estado de exención estaba basado en las “bases especiales de tributación” en vez de en una de las seis categorías señaladas en el documento presentado el 21 de diciembre de 1993.¹³⁸

Aunque esta “nueva” clasificación le proporcionaba a Aguaje la base para reclamar su exención, Aguaje fue incapaz de presentarle al Departamento la ley que otorgaba su exención bajo las “bases especiales de tributación” debido a que era una “ley vieja que databa de 1973.”¹³⁹ Dentro de este mismo documento presentado, Aguaje luego admitió que la ley mexicana había cambiado a partir del 4 de febrero de 1991, de manera que Aguaje ahora si estaba obligado a pagar el Impuesto sobre la Renta por los ingresos obtenidos a partir del 1º de enero de 1991. Después Aguaje explicó que estos pagos de

¹³⁶ El Departamento manifestó “[e]n la copia de la ley mexicana que usted nos proporcionó, la ley enumera seis entidades elegibles como sujetos exentos de impuestos. Sin embargo, en la respuesta al cuestionario no traduce esta lista de entidades, ni indica que categoría le es aplicable” Doc. Púb. 54 en 1 (refiriéndose a la respuesta dada al cuestionario por Aguaje de fecha 12 de enero de 1994 en 4).

¹³⁷ Doc. Púb. 61 en 1-2 ; Doc. Con. 19.

¹³⁸ Id.

¹³⁹ Id.

impuestos no aparecían en sus libros o registros de 1991 debido a que no eran pagaderos sino hasta el mes de julio de 1992.¹⁴⁰

El 2 de junio de 1994, el Departamento fue obligado a emitir su cuarto cuestionario complementario en el que específicamente le solicitó a Aguaje lo siguiente : (i) indique si ya presentó sus declaraciones de impuestos para 1991 y 1992, y de ser así, (ii) proporcione al Departamento las declaraciones de impuestos con su traducción al inglés, (iii) concilie las declaraciones de impuestos con las respuestas previas que Aguaje ha dado a los cuestionarios anteriores ; y (iv) explique cualquier partida que haya sido tratada de manera diferente en sus “libros” contra lo presentado para fines fiscales.¹⁴¹ El Departamento también de manera específica le requirió a Aguaje que le explicara por qué las declaraciones de impuestos no habían sido presentadas y si, de hecho, no se había presentado declaración alguna durante los años cubiertos por el P. de R.,¹⁴² y que proporcionara los documentos que autorizan la prórroga para su presentación.¹⁴³

El 6 de julio de 1994, Aguaje da contestación al cuarto cuestionario y le informó al Departamento que no podía justificar o conciliar sus estados financieros. Aguaje manifestó que no había presentado sus declaraciones de impuestos durante los años cubiertos por el P. de R. debido a que existía una controversia con la autoridad fiscal

¹⁴⁰ Id. Conforme a los límites de tiempo de Aguaje, Aguaje le proporcionó esta explicación al Departamento dos años después de que sus impuestos de 1991 debían haber sido presentados.

¹⁴¹ Doc. Púb. 64 en 1.

¹⁴² Id.

¹⁴³ Id.

mexicana. Como se discutió ampliamente con anterioridad, Aguaje le proporcionó al Departamento dos cartas para apoyar su nueva postura. Una carta que Aguaje dirigió al gobierno mexicano solicitando le explicara el tratamiento adecuado de un préstamo, y la segunda carta fue la respuesta del gobierno mexicano diciéndole a Aguaje que debería tratar el préstamo como ingreso y que debía presentar sus declaraciones de impuestos.¹⁴⁴

El Departamento sostiene que las cartas que Aguaje proporcionó como respuesta a lo solicitado por el Departamento no prueban la existencia de una controversia con la autoridad fiscal mexicana.¹⁴⁵ El Departamento señala que las cartas únicamente indican que se formuló una pregunta y que ésta fue contestada respecto a lo que Aguaje debía incluir en sus declaraciones de impuestos y que, por lo tanto, no existía evidencia alguna en el expediente de que Aguaje no había presentado sus declaraciones de impuestos o de que existía una “controversia” con la autoridad mexicana.¹⁴⁶

De manera adicional, el Departamento determinó que Aguaje había hecho un gran número de declaraciones evasivas y engañosas que significativamente impidieron el procedimiento de revisión del Departamento. Respecto a la situación fiscal de Aguaje, el Departamento observó que:

No fue sino hasta que el Departamento había emitido su tercer cuestionario complementario señalando este problema, específicamente solicitando las declaraciones de impuestos requeridas por las leyes mexicanas, que [Aguaje] reveló [su] verdadera situación fiscal . . . La correspondencia de Aguaje finalmente presentada como respuesta

¹⁴⁴ Doc. Púb. 69 ; Doc. Con. 24.

¹⁴⁵ Doc. Púb. 58 en 22.

¹⁴⁶ Id. en 23.

al tercer cuestionario complementario del Departamento concerniente a este problema no sustentó la declaración del rancho de que no se presentaron las declaraciones de impuestos.¹⁴⁷

Respecto al argumento de los Demandantes acerca de que estos incidentes fueron únicamente “malos entendidos” que se derivaron de la confusión que existía sobre las solicitudes del Departamento y el cambio en las leyes fiscales mexicanas¹⁴⁸, el Departamento manifestó que:

El cuestionario complementario era claro y nuestra solicitud de conciliación entre las declaraciones de impuestos y los estados financieros no era poco usual. Cuando una persona que da respuesta a preguntas formuladas por el Departamento no entiende las preguntas o guías del Departamento es su responsabilidad el solicitarle al Departamento que las aclare. Ninguno de los que contestaron el cuestionario solicitaron dicha aclaración.¹⁴⁹

El lenguaje claro de los numerosos cuestionarios del Departamento y las posturas cambiantes de los Demandantes en el curso del procedimiento le indicaron al Departamento que Aguaje había estado haciendo declaraciones engañosas y evasivas concernientes a su situación fiscal y a la existencia de sus declaraciones de impuestos. El recelo del Departamento respecto a Aguaje era razonable y también se confirmó cuando Aguaje cambió sus explicación de por qué no había “presentado” sus declaraciones de impuestos señalando que existía una “controversia” pendiente de resolver con las

¹⁴⁷ 60 Reg. Fed. en 49570-71 (Comentario 2) ; Memorandum de la MID, Doc. Púb. 73 en 1-2 ; Doc. Con. 27 en 1-2.

¹⁴⁸ Memorial de los Demandantes presentado ante el Panel en 11, 25-27.

¹⁴⁹ 60 Reg. Fed. en 49570.

autoridades fiscales mexicanas después que el Departamento emitió su cuarta solicitud de información.

Debido a que todas las respuestas de Aguaje muestran que Aguaje había sido evasivo y debido a que Aguaje no le proporcionó al Departamento los documentos que probaran por qué no tenía obligación de presentar sus declaraciones de impuestos, el Departamento sostiene que la credibilidad de las respuestas de Aguaje está en duda. Por lo tanto, el Departamento cree que el uso de la primera tasa vinculatoria de la MID al imponer el margen de dumping del 39.95 por ciento para Aguaje está justificada.

3. Argumentos del Peticionario

El Demandante sostiene que el Departamento de manera adecuada rechazó los datos sobre los costos no sustentados por Aguaje y que correctamente impuso la MID. El Peticionario argumenta que se le dio a Aguaje la oportunidad de presentar una explicación y de presentar las copias de las leyes mexicanas relacionadas con el hecho de si estaba o no obligado a presentar declaraciones de impuestos o de si había obtenido alguna autorización para no presentar las declaraciones.¹⁵⁰ No obstante, Aguaje no aprovechó esas dos oportunidades ni antes de la emisión de la Resolución Preliminar ni con posterioridad, pues no presentó evidencia alguna de que las declaraciones de impuestos no habían sido legalmente pagaderas durante el P. de R.¹⁵¹

¹⁵⁰ Cf. Doc. Púb. 88 en 9.

¹⁵¹ Doc. Púb. 73 en 2. El Departamento puntualizó que “Aguaje no presentó con posterioridad información alguna que indicara que . . . le habían otorgado una prórroga para su presentación.

El Demandante argumentó que el Departamento había penalizado a Aguaje por que Aguaje “no pudo proporcionar una información que no existía.”¹⁵² Sin embargo, el Peticionario manifiesta, el expediente es claro y del mismo se deriva que: (1) Aguaje hizo declaraciones contradictorias respecto a su obligación de presentar las declaraciones de impuestos, y (2) existe evidencia que demuestra que estas compañías mexicanas estaban obligadas a presentar sus declaraciones de impuestos.¹⁵³ De acuerdo con el Peticionario, los funcionarios de Aguaje supieron el cambio de las leyes fiscales en 1991, durante la verificación del procedimiento de revisión de 1989-1990.¹⁵⁴ No obstante lo anterior, después de que repetidamente le informó al Departamento que no estaba sujeto al pago de impuestos, el 6 de julio de 1994, dos años después de que se enviara el cuestionario inicial, Aguaje finalmente le informó al Departamento que no podía presentar sus declaraciones de impuestos porque todavía no las había presentado.¹⁵⁵

El Peticionario sostiene que con todos estos antecedentes, el Departamento no podía confiar en la afirmación de Aguaje de que no tenía objeción legal para presentar sus declaraciones de impuestos. De hecho, el expediente muestra que las leyes mexicanas obligaban a Aguaje a presentar sus declaraciones de impuestos para el P. de R.. Frente a esta obligación legal, la mera afirmación de Aguaje que no había preparado o presentado

¹⁵² Memorial de los Demandantes presentado ante el Panel en 18.

¹⁵³ Doc. Púb. 77 ; 60 Reg. Fed. en 19210 ; Doc. Púb. 73 en 2-3.

¹⁵⁴ Id.

¹⁵⁵ Doc. Púb. 69 en 1.

sus declaraciones de impuestos no era una respuesta suficiente a las preguntas formuladas por el Departamento.

El Departamento adecuadamente rechazó las respuestas de Aguaje debido a que no presentó evidencia oportuna de que las declaraciones de impuestos no existían y de que no estaba obligado legalmente a presentarlas.¹⁵⁶ De acuerdo con lo anterior, el Peticionario argumentó que la presunción del Departamento era razonable y el rechazo de sus respuestas era adecuado.¹⁵⁷

B. La Determinación del Departamento Acerca de que Rancho Guacatay y Toro No Cooperaron e Impidieron el Procedimiento de Revisión está Sustentado por Evidencia Substantial en el Expediente y Por Lo Tanto Está Emitida Conforme a la Ley

1. Argumentos de los Demandantes

a. Guacatay y Toro No Fueron No Cooperativos Tomando en Cuenta la Práctica del Departamento para Catalogar a los Demandantes como No Cooperadores.

¹⁵⁶ Después de presentar respuestas contradictorias, Aguaje argumentó en su memorial que si existe la información que sustenta su afirmación pero sólo en el expediente de un período de revisión posterior (1992-1993). Doc. Púb. 88 en 11-12. Este argumento lo hizo después de que había transcurrido el límite de tiempo para presentar nueva evidencia. Aguaje manifiesta que hubiera presentado evidencia adicional en el expediente si hubiera sabido la preocupación del Departamento. Doc. Púb. en 12. Aguaje también afirmó que el Departamento discutió largamente “el mismo problema fiscal con los empleados de Aguaje durante la verificación” en la revisión de 1992-1993. En todo caso, el Peticionario sostuvo que estaba claro que Aguaje podría haber cumplido con la solicitud del Departamento de entregarle información independiente para corroborar la evidencia, no obstante, no la presentó.

¹⁵⁷ El Peticionario se basa en el precedente Creswell Trading Co. Inc. v. Estados Unidos, 15 F.3d 1054, 1060-61 (Cir. Fed. 1994) apoyando esta postura.

Toro y Guacatay apoyan sus argumentos en lo que ellos consideran como un tratamiento inequitativo del Departamento. De Acuerdo con Toro y Guacatay, cualquier declaración percibida como “evasiva” o “engañosa” respecto a sus obligaciones de presentar declaraciones de impuestos no llega al grado de considerarlos como “no cooperativos” según lo definido por el Departamento en prácticas pasadas. Notablemente, en casos anteriores, el Departamento limitó su designación del término “no cooperativo” a casos donde no se cumplió en su totalidad con los requisitos del cuestionario del Departamento, por no presentar la información esencial o hacer declaraciones falsas de manera sistemática sobre datos críticos. A manera de ejemplo, una persona fue considerada como no cooperativa porque no dio contestación a un cuestionario del Departamento.¹⁵⁸ También se han catalogado como no cooperativas las personas que se desisten del procedimiento en curso.¹⁵⁹ En otro caso, la persona que contestó no proporcionó los datos complementarios de valor reconstruido y se desistió de todos los documentos presentados que contestaban el cuestionario antidumping del

¹⁵⁸ Sparkles from The Peoples’s Republica de China: Resultados Definitivos de la Revisión Administrativa de Cuotas Antidumping, 60 Reg. Fed. 54335 (23 de octubre de 1995) (La persona no contestó el cuestionario del Departamento. El Departamento verificó que la persona que contestó, de hecho, recibió el cuestionario antes de determinar que la persona no fue cooperativa y de aplicarle la MID.)

¹⁵⁹ Ver Resolución Definitiva de Ventas a Menos del Valor de Mercado; Amorphous Silica Filament Fabric de Japón, 52 Reg. Fed. 28033 (27 de julio de 1987).

Departamento.¹⁶⁰ El Departamento encontró que las personas que contestaron en los casos anteriores no fueron cooperativos y les asignó una tasa basada en la MID.

Toro y Guacatay manifestaron que ellos (i) no dejaron de entregar los reportes de ventas por toda una clase de productos, (ii) no se desistieron del procedimiento, o (iii) no dejaron de proporcionar una lista completa de las ventas de mercado internas. Toro y Guacatay afirmaron que dieron contestación de manera total y oportuna a los 5 cuestionarios formulados por el Departamento. Además, Toro y Guacatay afirmaron que le proporcionaron al Departamento información detallada y completa de todo el universo de sus ventas a los E.U.A. y que le proporcionaron información completa y detallada de sus costos de producción y de sus gastos de ventas. Por otro lado, Toro y Guacatay resaltaron que desarrollaron sistemas de contabilidad que proporcionarían estados financieros detallados con el único propósito de cumplir con la ley antidumping de los E.U.A.

Adicionalmente, Toro y Guacatay enfatizaron que las personas que contestan han sido catalogadas como no cooperativas cuando han rehusado que se lleve a cabo la verificación o cuando se descubre durante la verificación que algunas respuestas contienen numerosas discrepancias.¹⁶¹ En situaciones en las que el Departamento ha descubierto

¹⁶⁰ Ver Resolución Definitiva de Ventas a Menos del Valor de Mercado: Certain Cold-Rolled Carbon Steel Flat Products y Certain Cut-To-Length Carbon Steel Flats de Italia, 58 Reg. Fed. 37152 (9 de julio de 1993).

¹⁶¹ Resolución Definitiva de Ventas a Menos del Valor del Mercado: Sweaters Wholly o en Chief Weight of Man-Made Fiber de Hong Kong, 58 Reg. Fed. 30733 (27 de julio de 1990) (La persona que contestó se rehusó a permitir que se verificaran sus respuestas y como resultado el Departamento le asignó la MID con el margen más alto impugnado en su demanda.)

múltiples e importantes discrepancias durante la verificación, el Departamento ha catalogado a los que contestan como no cooperativos.¹⁶² En este caso, ni Toro ni Guacatay rehusaron el que se llevara a cabo una verificación en el lugar. Ellos no objetaron la solicitud del Peticionario de que se realizara la verificación en el lugar; no obstante, el Departamento ejerciendo su facultad discrecional decidió no verificar a los Demandantes en esta revisión.

Además, Toro y Guacatay manifestaron que en revisiones y verificaciones pasadas y subsecuentes¹⁶³, es decir, donde los “procedimientos de auditoría” del Departamento van más allá de la “conciliación” requerida, el Departamento corroboró por completo la confiabilidad de la información presentada por Toro y Guacatay.¹⁶⁴ Específicamente, en la revisión administrativa de 1989-1990, el Departamento concluyó que :

[e]l expediente administrativo en este caso demuestra que los ranchos [Toro y Aguaje] han proporcionado toda la información requerida de manera oportuna y han cooperado completamente con el [Departamento]. Además, los datos de verificación de los ranchos establecían que la mayoría de los documentos presentados al [Departamento]

¹⁶² Resolución Definitiva de Ventas a Menos del Valor del Mercado; Tapered Roller Bearings and Parts Thereof, Finished or Unfinished de Italia, 52 Reg. Fed. 24198 (29 de junio de 1987) (Incluidas entre las discrepancias en este caso estuvo la documentación insuficiente para determinar si las ventas a los Estados Unidos eran precio de compra o precio de venta de las transacciones del exportador, sin lo cual el cálculo de margen antidumping hubiere sido imposible. Ni el volumen ni el valor de las ventas en los Estados Unidos podría ser verificado y las fechas de estas ventas fueron incorrectamente reportadas. También, los cargos se basaron en promedios que no podían ser rastreados en facturas específicas. Ya que las respuestas en su totalidad no se pudieron verificar, el Departamento encontró a la persona que contestó como no cooperativa y le asignó la MID.).

¹⁶³ En el Período de Revisión 1992-1993, el Departamento verificó la información de los Demandantes con una verificación en el lugar y les asignó márgenes de dumping de cero. 61 Reg. Fed. 6812 (22 de febrero de 1996). La verificación en el lugar ocurrió en el mes de marzo de 1995, un mes antes de que el Departamento emitiera su Resolución Preliminar.

¹⁶⁴ Ver Anexos L-3, L-5 y L-8 en la Versión Pública del Departamento del Memorandum del Reporte de Verificación en la Revisión Administrativa de 1992-1993 (12 de septiembre de 1995).

estaban completos y que eran exactos y que, en aquellos casos en que los datos fueron inexactos, la naturaleza de los errores se debía generalmente a errores del personal y eran de fácil corrección.¹⁶⁵

b. Ni Toro ni Guacatay hicieron Declaraciones Engañosas

Toro y Guacatay argumentan que la afirmación del Departamento de que ellos hicieron declaraciones evasivas y engañosas respecto a las obligaciones para presentar sus declaraciones de impuestos no es correcta ni está sustentada por evidencia substancial en el expediente. De acuerdo con Toro y Guacatay, las infracciones alegadas por el Departamento son menores en naturaleza y se derivan en gran parte de malas interpretaciones que fueron resultado del cambio de las leyes fiscales mexicanas y de su efecto sobre los ranchos de flores no sofisticados que nunca habían sido sujetos del Impuesto sobre la Renta. Tanto Toro como Guacatay contestaron de manera total y completa dentro de los límites de tiempo establecidos por el departamento a cada una de las cinco solicitudes de información formuladas por el Departamento.

c. La Solicitud del Departamento Para que los Demandantes “Conciliaran” las Declaraciones de Impuestos con sus Respuestas al Cuestionario Fue un Artificio

El Departamento catalogó a Toro y a Guacatay como no cooperativos en parte, porque no “conciliaron sus estados financieros con sus declaraciones de impuestos”.¹⁶⁶ Toro y Guacatay insisten que su incapacidad de proporcionar estas conciliaciones no impidió la investigación del Departamento y en consecuencia, no se llega al nivel de ser

¹⁶⁵ 56 Reg. Fed. 29621 (28 de junio de 1991).

¹⁶⁶ Ver 60 Reg. Fed. 49569 (26 de septiembre de 1995).

catalogados como “no cooperativos” tomando en cuenta las prácticas anteriores del Departamento. Específicamente, Toro y Guacatay señalaron que proporcionaron las declaraciones personales de impuestos de los dueños de los ranchos en sus respuestas del 5 de julio de 1994.¹⁶⁷ Dentro de los documentos presentados con carácter de confidencial respecto a este problema, Guacatay y Toro le manifestaron al Departamento las razones “honestas y directas” de por qué no podían proporcionar las conciliaciones requeridas.¹⁶⁸

Toro y Guacatay argumentan que debido a las manifestaciones “honestas y directas” contenidas en los documentos presentados la sola cuestión relacionada con estas “conciliaciones”, es decir, la capacidad del Departamento de conciliar estados financieros con las declaraciones de impuestos es meramente un artificio. Dada la información confidencial proporcionada por Toro y Guacatay, el Departamento estaba consciente que las conciliaciones requeridas no podrían ni podían ser presentadas.

Además, Toro y Guacatay argumentaron que ellos no conciliaron sus estados financieros con las declaraciones de impuestos de los dueños de los ranchos, no debido a que no fueran cooperativos, sino debido a que genuinamente no entendían qué “correlación” podrían posiblemente tener los documentos con las respuestas dadas al cuestionario del Departamento. Adicionalmente, Toro y Guacatay argumentaron que el

¹⁶⁷ Los Demandantes han establecido que estas declaraciones personales de impuestos contenían “todas las actividades del negocio y otros ingresos de la persona física, no sólo la actividad de un negocio.” Doc. Púb. en n. 3.

¹⁶⁸ En los documentos presentados como confidenciales, tanto Guacatay como Toro proporcionaron la misma razón respecto a su incapacidad de conciliar sus declaraciones con sus estados financieros. Ver Doc. Con. 23 y 22, respectivamente.

tipo de ejercicio involucrado en la conciliación de los estados financieros a las declaraciones de impuestos es el tipo de ejercicio reservado a una verificación en el lugar.

No obstante que Toro y Guacatay deseaban que se llevara a cabo la verificación, estos Ranchos manifiestan que el Departamento sustentó la aplicación de la MID en el hecho de que no podían proporcionar sus conciliaciones, aunque el Departamento conocía todas las razones de por qué no podían presentar las conciliaciones.

Igualmente extraordinario tanto para Toro como para Guacatay es el hecho de que el Departamento se fue más allá para reconocer en su Resolución Definitiva que la existencia de las declaraciones de impuestos no es un prerequisite para determinar si son o no son cooperativos.

En expedientes administrativos anteriores, el Departamento no requirió el nivel de verificación independiente como lo hace en esta revisión, debido a que no existía. A falta de estados financieros auditados en esta revisión, requerimos que los ranchos presenten su declaración de impuestos como una manera independiente de verificar sus respuestas a los cuestionarios.¹⁶⁹

Además, de acuerdo con Toro y Guacatay nada cambió entre las revisiones administrativas anteriores y esta revisión, excepto la manera en que el Departamento eligió tratar de manera idéntica los registros de contabilidad preparados y los documentos presentados para el caso de dumping. En 1989-90, el Departamento aceptó el mismo tipo de información y la consideró suficiente y determinó que los Ranchos no se encontraban en un caso de dumping.¹⁷⁰ En 1990-91, la misma información fue aceptada y verificada y

¹⁶⁹ 60 Reg. Fed. en 49570 (énfasis añadido).

¹⁷⁰ 56 Reg. Fed. 29621 (28 de junio de 1991).

el Departamento encontró que el único rancho revisado no había cometido dumping.¹⁷¹ Por razones inexplicables, habiendo proporcionado información esencialmente idéntica a la proporcionada en 1991-1992, el Departamento concluyó que Toro y Guacatay estaban “regalando sus flores.”¹⁷²

De conformidad con lo anterior, Toro y Guacatay manifestaron que los resultados derivados del capricho y arbitrariedad del Departamento son irrazonables, ilegales y no debieran ser sancionados por este Panel. Toro y Guacatay sostienen que ellos cooperaron en su totalidad en el procedimiento de revisión y, como tal, la Resolución Definitiva del Departamento debe ser anulada y devuelta al Departamento con instrucciones para que el Departamento tome una decisión sobre la esencia de las respuestas a los cuestionarios.

d. El Que el Departamento Haya Recurrido a la MID No Está Sustentado por Evidencia Substancial en el Expediente.

Toro y Guacatay argumentan que la selección de la MID hecha por el Departamento no es razonable y que, en todo caso, si la MID es correcta, el Departamento debe elegir un margen que sea “exacto” y “más probatorio de las condiciones actuales”.¹⁷³ Toro y Guacatay sustentaron su argumento en que la aplicación de la tasa más alta por parte del Departamento de una revisión administrativa previa es inadecuada sobre la base de que al

¹⁷¹ 57 Reg. Fed. 19597 (7 de mayo de 1992).

¹⁷² 60 Reg. Fed. 49570.

¹⁷³ Memorial de los Demandantes presentado ante el Panel en 33-35.

seleccionar la MID, el Departamento debe elegir una tasa que sea lo más “exacta” posible.¹⁷⁴ Ellos definen cualquier tasa que no es lo más exacta posible como “irrazonable” y no “probatoria de las condiciones actuales.”¹⁷⁵

2. Argumentos del Departamento

El Departamento impuso el margen total de la MID del 39.95 por ciento a Guacatay y a Toro con fundamentos, incluyendo la determinación del Departamento de que ninguno de los ranchos concilió o intentó conciliar sus declaraciones de impuestos con sus estados financieros tal como fue requerido por el mismo Departamento.¹⁷⁶ Esta determinación fue hecha no obstante el hecho de que en las revisiones administrativas anteriores, el Departamento no había requerido verificación independiente de la información que Guacatay y Toro presentaron en sus respuestas a los cuestionarios debido a que ésta no existía.¹⁷⁷ Como Aguaje, Guacatay y Toro no tenían la obligación de llevar estados financieros auditados y habían desarrollado sistemas de contabilidad con el único objetivo de dar respuesta a los cuestionarios del Departamento.¹⁷⁸

Sin embargo, el Departamento le solicitó tanto a Guacatay como a Toro que presentaran sus declaraciones de impuestos para 1991 y 1992, los años que cubrían el P.

¹⁷⁴ Id. en 29-31.

¹⁷⁵ Id. en 31-33.

¹⁷⁶ Memorandum de Decisión de la MID, Doc. Púb. 73 en 2 ; Doc. Con. 27 en 2.

¹⁷⁷ 60 Reg. Fed. en 49570.

¹⁷⁸ Doc. Con. 23 en 1 (Guacatay) ; Doc. Con. 22 en 1 (Toro).

de R. o que explicaran por qué las declaraciones no se encontraban disponibles.¹⁷⁹ Después de varios intentos fallidos para explicar por qué no estaban obligados a presentar sus declaraciones de impuestos, eventualmente, ambos ranchos admitieron que ellos estaban obligados a presentar sus declaraciones de impuestos y que de hecho ya las habían presentado.¹⁸⁰ El 6 de julio de 1994, algunos años después de que las declaraciones habían sido realmente presentadas y después de que en diversas respuestas dadas por Toro y por Guacatay al Departamento ambos negaron la existencia de dichas declaraciones, Guacatay y Toro presentaron sus declaraciones de 1991 y 1992.

El Departamento también les solicitó a Toro y a Guacatay que le proporcionaran las conciliaciones entre los documentos fiscales y los estados financieros previamente presentados al Departamento. El Departamento requirió esta información debido a que era aparente que la información de ventas y costos de Guacatay y de Toro fue presentada en forma diferente en sus declaraciones de impuestos y en sus estados financieros. El Departamento necesitaba una explicación de cómo las cifras de las declaraciones de impuestos conciliaban con los respectivos estados financieros de Guacatay y de Toro.¹⁸¹

Tanto Guacatay como Toro contestaron que ellos no podían conciliar las respuestas de sus cuestionarios a sus declaraciones de impuestos.¹⁸² Toro y Guacatay le informaron

¹⁷⁹ Id.

¹⁸⁰ Doc. Púb. 68, Doc. Con. 23 en 1 (Guacatay) ; Doc. Púb. 67, Doc. Con. 22 en 1 (Toro).

¹⁸¹ 60 Reg. Fed. en 49570 (Comentario 1).

¹⁸² Doc. Púb. 68 en 1-2, Doc. Con. 23 en 1-2 (Guacatay); Doc. Púb. 67 en 1-2, Doc. Con. 21 en 1-2 (Toro).

al Departamento que sus estados financieros y sus declaraciones de impuestos estaban basados en distintos requisitos para presentar informes y en distintos supuestos. Por lo tanto, tanto Guacatay como Toro argumentan que las conciliaciones entre los documentos no eran posibles.¹⁸³

A pesar de las afirmaciones que Guacatay y Toro esgrimieron acerca de que sus estados financieros y las declaraciones de impuestos no se podían correlacionar, el Departamento indicó a los ranchos que sus estados financieros y sus declaraciones de impuestos derivaban de la misma fuente de información sobre ventas y costos que tanto Guacatay como Toro utilizaron para contestar los cuestionarios del Departamento. De hecho, esta información sobre costos y ventas es la misma información que el Departamento requiere para realizar su análisis antidumping - datos financieros esenciales que deben tener una credibilidad significativa.¹⁸⁴

El Departamento explicó que su práctica previa de aceptar información no auditada de los ranchos estaba basada en la incapacidad de corroborar documentos:

Aceptamos los estados financieros “internos” no auditados de los ranchos en revisiones anteriores debido a que no tenían, y por lo tanto no podían presentar una corroboración oficial de sus registros internos.¹⁸⁵

Las declaraciones de impuestos de Guacatay y de Toro eran precisamente el tipo de corroboración “oficial” que el Departamento deseaba para verificar la credibilidad del

¹⁸³ Memorial de los Demandantes presentado ante el Panel en 25-28.

¹⁸⁴ Doc. Con. 27 en 2.

¹⁸⁵ 60 Reg. Fed. en 19210.

sistema financiero “interno” no auditado y de la información del cuestionario derivada de ese sistema. Donde, como aquí, el sistema no auditado y la información que genera para las respuestas del cuestionario no pueden ser validadas usando la documentación oficial, la credibilidad de las respuestas del cuestionario está en duda. El Departamento correctamente determina que las respuestas de los cuestionarios de Guacatay y de Toro fueron poco confiables, y por lo tanto, poco utilizables. Sin datos confiables de Guacatay y de Toro para calcular de manera exacta los márgenes, el Departamento se vio forzado a usar la MID.

Como el argumento de Toro y de Guacatay de que cualquier intento de conciliación hubiere sido fútil porque las declaraciones son “declaraciones de impuestos personales . . .¹⁸⁶ el Departamento resaltó que dicha declaración se contradice claramente por la evidencia contenida en el expediente. Guacatay y Toro presentaron sus declaraciones de impuestos al gobierno mexicano como declaraciones de las obligaciones fiscales en que habían incurrido por sus actividades empresariales como agricultores.¹⁸⁷

De acuerdo con el Departamento, Toro y Guacatay no sólo no proporcionaron las conciliaciones solicitadas sino que se rehusaron intentar realizar dichas conciliaciones. Como consecuencia de lo anterior, las afirmaciones de Toro y Guacatay respecto a que las conciliaciones hubieran sido imposibles no es convincente debido a que Guacatay y Toro

¹⁸⁶ Memorial de los Demandantes presentado ante el Panel en 27.

¹⁸⁷ Ver, Memorandum Panfield, Doc. Púb. 53, Doc. Con. 18 en 1-2 ; ver también Doc. Púb. 68, Doc. Con. 23 en 2 (Guacatay) ; Doc. Púb. 67, Doc. Con. 22 en 2 (Toro).

no intentaron hacerlo ni proporcionaron evidencia de dicho intento como lo requirió el Departamento.¹⁸⁸

El Departamento de manera similar fue poco paciente con las afirmaciones de Toro y de Guacatay respecto a que sus respuestas a los cuestionarios fueron claras y de que donde existía confusión, ésta se debía al cambio de los requisitos para presentar las declaraciones de impuestos mexicanos y no a evasión.

Como con Aguaje, el Departamento determinó que las afirmaciones de Toro y Guacatay fueron engañosas y evasivas debido a que sus afirmaciones respecto a sus obligaciones de presentar declaraciones de impuestos cambiaron durante el procedimiento.¹⁸⁹

En la Resolución Definitiva, el Departamento determinó que Guacatay y Toro significativamente impidieron el procedimiento debido a sus declaraciones falsas y engañosas concerniente a los impuestos :

La respuesta de los ranchos a los cuestionarios complementarios del Departamento fueron evasivas y engañosas y significativamente impidieron el desarrollo de la revisión.

. . . No fue sino hasta que el Departamento había formulado su tercer cuestionario complementario señalando este problema, específicamente solicitando las declaraciones de impuestos requeridas bajo las leyes mexicanas, que los ranchos revelaron su verdadera situación fiscal. Aunque Guacatay y Toro finalmente proporcionaron declaraciones de impuestos, los documentos eran ilegibles, no traducidos y no se acompañaron con las hojas de trabajo de conciliación requeridas.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Ver, Doc. Púb. 68, Doc. Con. 23 en 2 (Guacatay) ; Doc. Púb. 67, Doc. Con. 22 en 2 (Toro).

¹⁸⁹ 60 Reg. Fed. en 49570 ; Memorandum de Decisión de la MID, Doc. Púb. 73 en 1-2, Doc. Con. 27 en 1-2.

¹⁹⁰ 60 Reg. Fed. en 49570-71 (Comentario 2) ; Memorandum de Decisión de la MID, Doc. Púb. 73 en 1-2, Doc. Con. 27 en 1-2.

En ningún momento durante el procedimiento Toro o Guacatay le solicitaron al Departamento que les aclarara lo solicitado.¹⁹¹ Debido a que declaraciones evasivas y engañosas concernientes a sus obligaciones fiscales significativamente impidieron el procedimiento, el Departamento se vio obligado a asignarles a Guacatay y a Toro un margen basado completamente en la MID.

a. La Selección del 39.95 Por Ciento del Margen Está Sustentado por Evidencia Substantial en el Expediente y Por lo Tanto Está de Acuerdo Con la Ley.

Como se discutió arriba, el Departamento determinó que Guacatay y Toro no proporcionaron o se negaron a proporcionar la información requerida por el Departamento y como tales cada uno impidió significativamente el procedimiento. El Departamento determinó que era adecuada la imposición de la primera tasa vinculatoria de la MID por ser no cooperativos debido a que tanto Toro como Guacatay (i) se negaron a presentar o no presentaron la información confidencial o el análisis solicitado que llevó a cuestionar la credibilidad de sus respuestas a los cuestionarios, y (ii) hicieron manifestaciones falsas y evasivas que significativamente impidieron el procedimiento del

¹⁹¹ Como se estableció en la Resolución Definitiva :

El cuestionario complementario fue claro y nuestra solicitud de conciliación entre las declaraciones de impuestos y los estados financieros no fue poco usual. Cuando una persona que contesta no entiende las preguntas o directrices del Departamento es su responsabilidad el solicitarle al Departamento que se las aclare. Ninguno de los ranchos solicitó dicha aclaración.

Departamento. Como resultado, el Departamento determinó que sus respuestas a los cuestionarios eran poco utilizables y que el Departamento se vio obligado por ley a asignar márgenes basados enteramente en la BIA.

Como con Aguaje, en la Resolución Definitiva, el Departamento primero determinó que Toro y Guacatay fueron no cooperativos basado en manifestaciones concernientes con sus obligaciones fiscales :

Como respuesta a las preguntas repetidas del Departamento respecto a la existencia de las declaraciones de Impuesto sobre la Renta que cubrieran el Período de Revisión, los ranchos hicieron declaraciones evasivas y falsas respecto a sus obligaciones de presentar declaraciones de impuestos, que significativamente impidieron esta revisión.¹⁹²

Luego, el Departamento determinó que Toro y Guacatay no cooperaron debido a que se rehusaron a proporcionar o no proporcionaron la información concerniente a la conciliación de sus declaraciones de impuestos. El Departamento reafirmó su Resolución Preliminar en la Resolución Definitiva: “[S]ostenemos nuestra postura de que Guacatay, Toro y Aguaje no fueron cooperativos y se les aplicó la tasa total de la MID como no [cooperadores] a sus ventas en los E.U.A.”¹⁹³ El Departamento seleccionó la tasa de la MID para los resultados preliminares basado en su política :

Como resultado de que [los ranchos no cooperaron], de acuerdo con la sección 776(c) del Acta, hemos determinado que el uso de la MID es adecuado. Cuando, como aquí, una compañía se rehusa a cooperar con el Departamento o de otra manera, impide de manera significativa el procedimiento antidumping, utilizamos la más alta de (1) la tasa más alta encontrada para cualquier empresa para el mismo país de origen en la investigación de menos del valor de mercado (MDVM) o en revisiones administrativas

¹⁹² 60 Reg. Fed. en 49570.

¹⁹³ 60 Reg. Fed. en 49571.

anteriores ; o (2) la tasa más alta encontrada en esta revisión para cualquier empresa de la misma clase o del mismo tipo de mercancía. (citas omitidas).

Como MID asignamos la tasa del 39.95 por ciento, que es la segunda tasa más alta encontrada para cualquier productor de flores mexicano en revisiones previas y en una investigación de MDVM.¹⁹⁴

El Departamento argumenta que su determinación para asignar los márgenes de la primera tasa vinculatoria de la MID a Guacatay y a Toro así como a Aguaje, por no ser cooperativos fue razonable y que de manera razonable cumplió con los objetivos de la regla de la MID y por lo tanto, dicha determinación se emitió conforme a la Ley.

Respecto a los argumentos de los Demandantes de que cualquier tasa de la MID asignada debe ser lo más exacta posible, el Departamento manifiesta que el argumento demuestra un malentendido fundamental de la regla de la MID. Está bien establecido que las tasas de la MID no son “exactas.”¹⁹⁵ La única manera de determinar si la selección de la tasa hecha por el Departamento es “exacta” sería compararla con la información real de los ranchos – es decir, la información que los Demandantes no proporcionaron. A falta de información real de los Demandantes, no hay razón para creer que una tasa de un revisión previa es una menos exacta manifestación de su tasa real de dumping. Además, los

¹⁹⁴ 60 Reg. Fed. en 49570-71 (Comentario 2).

¹⁹⁵ Asociación Colombiana de Exportadores de Flores v. Estados Unidos, 724 F. Supp. 969 (Corte de Comercio Int. 1989), rev. en parte bajo devolución, 717 F. Supp. 835 (Corte de Comercio Int. 1989), afid. sobre otras bases, 901 F.2d 1089 (Cir. Fed. 1990), cert. negada, 111 S. Ct. 136 (1990); Rhone Poulenc, 710 F. Supp. en 346 (citando Udenholm Corp. v. Estados Unidos, 676 F. Supp. 1234, 1236 (Corte de Comercio Int. 1987)).

Demandantes mismos evitaron que el Departamento utilizara la única información por medio de la cual la exactitud de los números podía haber sido probada.

La Corte de Apelación del Circuito Federal ha rechazado los argumentos que sugieren que la selección de la MID por parte del Departamento debe procurar la “exactitud”¹⁹⁶ o relacionarse con la compañía a la cual se le aplica la MID. Por lo tanto, de acuerdo con el Departamento, es claro que no se requiere aplicar una tasa que necesariamente refleje las circunstancias de la compañía en cuestión.

La práctica del Departamento de seleccionar la tasa más alta de una revisión previa como MID está bien establecida.¹⁹⁷ En este caso, el Departamento aplicó su práctica para seleccionar márgenes para los Demandantes y asignó a cada uno la tasa del 39.95 por ciento, que es la segunda tasa más alta encontrada para cualquier productor de flores mexicano en revisiones previas y en la investigación MDVM.¹⁹⁸

La práctica duradera del Departamento respecto a la MID es un método razonable de llevar a cabo los objetivos de la regla MID contenida en el estatuto. Como la selección de

¹⁹⁶ En Allied-Signal Aerospace, 996 F.2d en 1192, la Corte de Apelaciones sostuvo el uso que hace el Departamento de su metodología estándar de la MID para revisiones administrativas. De conformidad con esta metodología, cuando una persona que contesta no coopera o de manera significativa impide la investigación del Departamento, el Departamento podrá seleccionar la tasa más alta para cualquier empresa en una revisión o en una investigación previa. (Aunque en Allied-Signal Aerospace se trató de una revisión administrativa, el estatuto no hace distinción alguna entre investigaciones y revisiones en la aplicación de la MID. 19 U.S.C. 1677e (1988). La única diferencia es que en una revisión, el Departamento tiene a su disposición, tasas calculadas previamente para el uso de la MID para la persona que contesta en cuestión. 19 C.F.R. 353.37(b) (1995)).

¹⁹⁷ Ver Antifriction Bearings de Francia, et al.; Resultados Finales de la Revisión Administrativa 58 Reg. Fed. 39729 (26 de julio de 1993); Resolución Definitiva de Ventas a Menos del Valor de Mercado; Antifriction Bearings (Other Than Tapered Roller Bearings) and Partes del Mismo de la República Federal de Alemania, 54 Reg. Fed. 18992, 19033 (3 de mayo de 1989).

¹⁹⁸ 60 Reg. Fed. en 49571.

la MID ha sido deliberadamente dejada al criterio del Departamento, y como la decisión del Departamento cumple los objetivos de la regla de la MID de manera razonable, ésta debe ser sostenida.¹⁹⁹

Por lo tanto, el Departamento sostiene que su determinación para asignar a cada uno de los demandantes la primera tasa vinculatoria del margen de la MID del 39.95 por ciento por ser catalogados como no cooperativos está basada en la aplicación de su metodología duradera de la MID por lo que es razonable y por lo tanto, se emite conforme a la ley.

VII. DISCUSION Y DECISION DEL PANEL

A. Los Cuestionarios del Departamento fueron Claros y Solicitaron Información Específica

1. Los Demandantes Proporcionaron Respuestas Incompletas y Engañosas

Los cuestionarios del Departamento y las respuestas de los ranchos son el meollo de toda investigación antidumping. Para implantar la voluntad del Congreso y para proteger la industria nacional del injusto dumping, el Departamento está obligado a obtener información de las entidades sujetas a la investigación del Departamento. Para asegurarse que los resultados del procedimiento de revisión son exactos, el Departamento depende de la credibilidad de las compañías bajo revisión al contestar a sus cuestionarios y al proporcionarles la documentación necesaria que les fue solicitada.

¹⁹⁹ Rhone Poulenc, 899 F.2d en 1185, 1190, n. 9 (1990).

A pesar del hecho de que los cuestionarios del Departamento fueron claros y específicos, los Demandantes no contestaron adecuadamente a los cuestionarios del Departamento. Como se estableció en los Hechos proporcionados con anterioridad, el Departamento solicitó que cada Demandante presentara sus declaraciones de impuestos para 1991 y 1992 o que explicaran por qué dichas declaraciones no estaban disponibles. El Departamento solicitó esta información en no menos de tres ocasiones. En vez de contestar rápida y adecuadamente a los cuestionarios del Departamento, los Demandantes proporcionaron respuestas evasivas y engañosas.

Específicamente, respecto a si ellos tenían obligación de presentar declaraciones de impuestos durante el P. de R., los Demandantes trataron de confundir al Departamento informándole primero que no estaban obligados a presentar declaraciones de impuestos. Como sustento de su exención, le entregaron al Departamento una copia de ciertas disposiciones del Diario Oficial que enumeraban seis sujetos exentos para efectos fiscales. Al momento en que proporcionaron esas disposiciones, los Demandantes no proporcionaron la traducción al inglés no obstante las reglas aplicables les obligan a presentar las traducciones al momento de presentar el documento original y por otro lado, no le informaron al Departamento cual de las seis exenciones listadas les era aplicable. Dicho requerimiento evita la necesidad del Departamento de gastar su tiempo buscando quién le traduzca los documentos y por lo tanto, acelera el proceso de revisión.

Debido a que no proporcionaron al Departamento respuestas completas, el Departamento se vio obligado a emitir cuestionarios complementarios para cada

Demandante solicitando el esclarecimiento de la clasificación bajo la cual estaban sustentando su exención.

Por lo tanto, los Demandantes le informaron al Departamento que contraria a su postura anterior, ninguna de las 6 categorías de sujetos exentos contenida en la disposición relativa al Diario Oficial les era aplicable. En lugar de ello, los Demandantes argumentaron que su condición de exentos se deriva de su clasificación como “bases especiales de tributación” contenida en una ley diferente. Los Demandantes no le proporcionaron al Departamento la copia de la ley que otorgaba dichas “bases especiales de tributación” toda vez que argumentaron que se trataba de una “ley vieja que databa de 1973”.

Fue en este momento que el Departamento fue informado por primera vez que las leyes fiscales mexicanas habían cambiado a partir del 4 de febrero de 1991 y que ahora se les obligaba a pagar Impuesto sobre la Renta sobre ingresos obtenidos a partir del 1º de enero de 1991. Los Demandantes le dijeron al Departamento que sus declaraciones de impuestos para 1991 no se encontraban registradas en sus libros o registros debido a que los impuestos de 1991 no eran pagaderos sino hasta el mes de julio de 1992, fecha que aconteció dos años antes de la fecha en que los Demandantes contestaron.

a. Las Cartas Presentadas por Aguaje No Son Evidencia Suficiente para Probar una Controversia

Después de intentar aplacar al departamento proporcionándole declaraciones contradictorias de por qué no estaban disponibles las declaraciones de impuestos, Aguaje

finalmente le informó al Departamento que estaba envuelto en una controversia con las autoridades fiscales mexicanas relacionada con las declaraciones de impuestos de 1991 y 1992 y como consecuencia de lo anterior, no estaba obligado a presentar estas declaraciones. Específicamente, Aguaje le informó al Departamento que estaba envuelto en una controversia con el gobierno mexicano sobre el tratamiento de un préstamo. Aguaje presentó 2 cartas adjuntas a su respuesta complementaria para sustentar la “controversia.”

Las cartas proporcionadas por Aguaje no sustentan “controversia” alguna con las autoridades fiscales mexicanas. Las cartas no son más que una pregunta que Aguaje formula a la autoridad fiscal y la expedita respuesta de la mencionada autoridad. En la primera carta de fecha 23 de octubre de 1992, Aguaje le solicita a las autoridades fiscales mexicanas cuál es el tratamiento de un préstamo. La autoridad mexicana rápidamente le contestó por medio de una carta fechada el 27 de octubre de 1992 señalándole a Aguaje que trate el préstamo en cuestión como ingreso para fines fiscales e instruyó a Aguaje para que presentara sus declaraciones. Aguaje no proporcionó información adicional al Departamento sobre cualquier correspondencia entre las partes, después de haber recibido las instrucciones por parte de la Autoridad sobre cómo tratar el préstamo.

La solicitud de Aguaje buscando consejo sobre el tratamiento del préstamo y la respuesta de la autoridad no prueba la existencia de un conflicto con la autoridad fiscal que pudiera justificar el que Aguaje no presentara sus declaraciones de impuestos durante el P. de R. A falta de información en el expediente que sustente la postura de Aguaje, el

Panel encuentra que estas cartas son evidencia insuficiente de una controversia viable con la autoridad fiscal mexicana.

b. Guacatay y Toro Declararon con Falsedad Lo Relacionado con Su Situación Fiscal

Al momento en que Guacatay y Toro repetidamente le informaban al Departamento que no estaban obligados a presentar declaraciones de impuestos durante el P. de R. y que éstas no existían, ambos ranchos ya habían presentado sus declaraciones de impuestos ante las autoridades fiscales mexicanas cubriendo el P. de R. Ni Guacatay ni Toro le proporcionaron al Departamento una explicación creíble de estas flagrantes manifestaciones falsas. Además, cuando Guacatay y Toro finalmente presentaron las declaraciones de impuestos en cuestión, éstas eran ilegibles y no estaban traducidas.

c. Guacatay y Toro No Proporcionaron las Conciliaciones Solicitadas

Aunque Guacatay y Toro finalmente proporcionaron las declaraciones de impuestos solicitadas, las declaraciones no se acompañaron con las conciliaciones requeridas por el Departamento. El Departamento había requerido que Guacatay y Toro conciliaran sus estados financieros a fuentes independientes, incluyendo cualquier declaración de impuestos. Una vez que el Departamento recibió las declaraciones, el Departamento reiteró su requerimiento de las conciliaciones porque era aparente que la información

sobre ventas y costos tanto de Guacatay como de Toro fueron presentadas de manera diferente en sus declaraciones de impuestos y en sus estados financieros.²⁰⁰

Sin importar el argumento de carácter confidencial que tanto Toro como Aguaje proporcionaron sobre el por qué no se llevaron a cabo las conciliaciones, una vez que proporcionaron sus declaraciones de impuestos al Departamento, debieron haber proporcionado al Departamento alguna forma de conciliación. En lugar de ello, Toro y Guacatay no hicieron ni el intento de realizar conciliación alguna. Además, utilizaron sus declaraciones de impuestos personales para mostrar los ingresos/gastos de sus actividades agrícolas al gobierno mexicano.

Las declaraciones de impuestos de Guacatay y de Toro son precisamente el tipo de corroboración “oficial” que el Departamento requiere para cumplir con sus responsabilidades con la industria nacional. Cuando, como en este caso, el sistema no es auditado y la información generada para las respuestas de los cuestionarios no puede ser validada utilizando la documentación oficial, la mera credibilidad de las respuestas al cuestionario de los Demandantes está en duda.

Existe evidencia substancial en el expediente para que el Panel sostenga la determinación del Departamento de que los Demandantes le proporcionaron al Departamento respuestas incompletas y engañosas a sus múltiples cuestionarios. Además de que dicha decisión se emitió de conformidad con la Ley.

²⁰⁰ 60 Reg. Fed. en 49570 (Comentario 1).

2. El Departamento tiene Facultades Discrecionales Amplias para Utilizar la MID

En aquellas situaciones en que el Departamento recibe respuestas incompletas o evasivas a sus cuestionarios, el Departamento tiene las facultades necesarias conforme a la Ley para aplicar un margen basado en la “mejor información disponible.” El Acta estipula :

Al formular [su] determinación bajo este subtítulo, [el Departamento] utilizará la mejor información disponible cuando una parte o cualquier otra persona se rehusa a presentar o no puede presentar la información requerida de manera oportuna y en la forma requerida o de otra forma impide significativamente una investigación.²⁰¹

La regulación aplicable de manera similar estipula :

Si una parte interesada se rehusa a proporcionar información de hechos requerida por el [Departamento] o de otra forma impide el procedimiento, el [Departamento] podrá tomar en consideración al emitir su resolución cuál es la mejor información disponible.²⁰²

Reconociendo la dificultad y delicadeza de la tarea del Departamento de administrar las leyes antidumping, las Cortes de los E.U.A. han afirmado repetidamente la facultad tan amplia del Departamento para decidir si aplica o no la MID.²⁰³ La facultad discrecional del Departamento se deriva no sólo de los fundamentos estatutarios que justifican el uso

²⁰¹ 19 U.S.C. 1677e(b) (1988).

²⁰² Ver 19 C.F.R. 353.37. Se le permite al Departamento el emitir regulaciones para llevar a cabo sus facultades estatutarias de recurrir a la MID. Ver Vermont Yankee Nuclear Power Corp. v. Natural Resources Defense Council, 35 U.S. 519, 544-45 (1978) (Es un “principio básico de derecho administrativo que las entidades deben ser libres para “formular [sus] propias reglas de procedimiento.”)

²⁰³ Smith Corona Group v. Estados Unidos, 713 F.2d 1568, 1571 (Cir. Fed. 1983), negada, 465 E.U.A. 1022 (1984).

de la MID, (ej., que se rehusen a proporcionar información de manera oportuna, que impidan de manera significativa una investigación, incapacidad de verificar información)²⁰⁴ sino también de la necesidad del Departamento de controlar el proceso de reunir información de hechos. Específicamente, las Cortes han reconocido que la facultad del Departamento para recurrir a la MID es un instrumento esencial para el cumplimiento por parte del Departamento de su responsabilidad para determinar, de manera oportuna, un margen de dumping exacto, tanto en investigaciones antidumping como en revisiones administrativas.²⁰⁵

La capacidad del Departamento para imponer un margen basado en la MID permite al Departamento hacer el trabajo que el Congreso le ha encomendado, si las personas que contestan no cooperan o son incapaces de presentar de manera oportuna, exacta y completa la información durante una revisión. Como lo observó la Corte de Apelaciones para el Circuito Federal de los Estados Unidos :

[el Departamento] no puede dejar que las Partes [le] proporcionen información de acuerdo con su criterio y con su generosidad . . . de otra forma, ciertos comerciantes desleales serían capaces de controlar la cantidad de cuotas antidumping proporcionándole al [Departamento] de manera selectiva su información.²⁰⁶

²⁰⁴ Ver 19 U.S.C. 1677e(b) y (c).

²⁰⁵ Bajo las Leyes de los Estados Unidos, cualquier conflicto entre TLCAN y la Ley de E.U.A. debe ser resuelto a favor de la última. 19 U.S.C. 58(c), notas 3301, 3311-3317 (1988).

²⁰⁶ Olympic Adhesives, 899 F.2d en 1571-72 ; ver también N.A.R. v. Estados Unidos, 741 F.Supp. 936, 941 (Corte de Comercio Int. 1990) (el que la parte produjera la información sobre costos por clase de colores en vez de la solicitada por el Departamento, por longitud de los rollos de cinta, justifica el recurrir a la MID. “Es facultad [del Departamento] llevar a cabo sus investigaciones antidumping de la forma que estime conveniente, no de la manera en que una parte interesada busca como llevarla a cabo.”) ; Rhone Poulenc, 710 F. Supp. en 346-47 (el que una parte no proporcione la información en cinta de computadora justifica el que el Departamento recurra a la MID. La regla de la MID “está diseñada para evitar que una persona que contesta controle los resultados de una revisión administrativa.”)

El Departamento puede invocar la MID si la persona que contesta declara de manera inexacta que no puede proporcionarle al Departamento la información requerida.²⁰⁷ Quizá el fundamento más común por el cual el Departamento recurre a la MID es que las partes presenten en forma extemporánea los documentos, una de las cuestiones presentadas en esta revisión administrativa. Las Cortes han sostenido repetidamente las facultades que tiene el Departamento a ese respecto.²⁰⁸

Dados los numerosos fundamentos estatutarios sobre los cuales el Departamento puede fundamentar el recurrir a la MID y a la función administrativa esencial que dicha autoridad proporciona, las Cortes raramente echan abajo la imposición que hace el Departamento de las tasas de margen basadas en la MID. De hecho, el Panel está consciente de que en sólo tres casos la decisión del Departamento para usar la MID ha sido devuelta para su reconsideración. En U.N.F.C. Co. v. Estados Unidos²⁰⁹ y en Olympic Adhesives, el Circuito Federal sostuvo que el Departamento no podía asignar las tasas de margen basadas en la MID cuando las partes no proporcionaban información al Departamento cuando la información requerida no existía. En Daewoo Electronics Co. v.

²⁰⁷ Usinor Sacilor, 872 F. Supp. en 1007.

²⁰⁸ Rhone Poulenc, 710 F. Supp. en 350 ; Seattle Marine Fishing Supply Co. v. Estados Unidos, 679 F. Supp. 1119, 1126-28 (Corte de Comercio Int. 1988) ; Ansaldo Components v. Estados Unidos, 628 F. Supp. 2904-06 (Corte de Comercio Int. 1986) ; Carlisle Tire & Rubber Co. v. Estados Unidos, 622 F.Supp. 1071, 1081 (Corte de Comercio Int. 1985) ; UST v. Estados Unidos, 9 Corte de Comercio Int. 352 (1985).

²⁰⁹ 916 F.2d 689, 701 (Cir. Fed. 1990).

Estados Unidos²¹⁰ la Corte de Comercio Internacional sostuvo que el Departamento había requerido información sin utilizar su procedimiento normal del cuestionario y sin proporcionarle a las personas que contestan las instrucciones adecuadas necesarias para recopilar la información. Por esta razón, el que el Departamento haya recurrido a la MID no estaba garantizado en el caso de Daewoo.

Las circunstancias poco usuales encontradas en estos tres casos nos sirven para subrayar la rareza de una devolución judicial de la decisión del Departamento para que se usara la MID y para resaltar el hecho de que no había nada en el expediente administrativo en esta acción que llegara al nivel de requerirle al Panel echar abajo el uso de la MID por parte del Departamento.²¹¹ Existe evidencia substancial en el expediente administrativo para apoyar las resoluciones del Departamento de que las respuestas de los Demandantes fueron engañosas y evasivas. Dicha evidencia incluye sin limitar, que (i) los Demandantes no hayan contestado de manera rápida y completa al cuestionario inicial del Departamento, lo que hizo que el Departamento tuviera que enviar varios cuestionarios complementarios ; (ii) los Demandantes hicieron manifestaciones falsas y engañosas respecto a su respectiva situación fiscal ; (iii) los Demandantes no proporcionaron a tiempo una traducción al inglés del Diario Oficial sustentando su calidad de exentos ; (iv) los documentos presentados por los Demandantes después de proporcionar la disposición del Diario Oficial que, de hecho, la misma no aplicaba ; (v) incapacidad de los

²¹⁰ 712 F. Supp. en 944-45.

²¹¹ En casos diversos, la decisión del Departamento para utilizar la MID no ha sido cuestionada por las cortes, sin embargo la selección del Departamento de información particular como MID ha sido devuelta.

Demandantes para proporcionar la “vieja” ley que decían que sí aplicaba ; (vi) el que los Demandantes no informaran al Departamento de manera oportuna que las leyes fiscales mexicanas habían cambiado a partir del 4 de febrero de 1991 y que conforme a la misma ahora estaban obligados a presentar sus declaraciones de Impuesto sobre la Renta por los ingresos obtenidos a partir del 1° de enero de 1991 ; y (vii) el que los Demandantes le informaran con posterioridad que los pagos del Impuesto sobre la Renta no aparecían en sus libros o registros de 1991 porque esos impuestos no eran pagaderos sino hasta el 3 de julio de 1992.

Respecto a Aguaje, existe evidencia adicional que sustenta la resolución del Departamento que incluye (i) su incapacidad de sostener su postura de que existía una controversia legal entre Aguaje y las autoridades fiscales mexicanas ocasionando su -razonable - falta por no haber presentado sus declaraciones de impuestos durante el P. de R., y (ii) su incapacidad para proporcionar las declaraciones de impuestos durante el P. de R. a pesar del hecho de que bajo las leyes mexicanas la presentación de dichas declaraciones debió haberse hecho dos años antes de que Aguaje le informara al Departamento que no las tenía.

Respecto a Toro y a Guacatay, existe evidencia substancial en la Resolución Definitiva que incluye las declaraciones falsas concernientes a su respectiva situación fiscal y a que alegaron la no existencia de dichas declaraciones durante el P. de R. en el momento en que dichas declaraciones ya habían sido presentadas. Además el que no proporcionaran las conciliaciones requeridas o evidencia indicando los esfuerzos que

habían hecho para realizar dichas conciliaciones dejó al Departamento sin información confiable que le hubiera permitido calcular los márgenes de dumping.

Basado en la evidencia substancial en el expediente administrativo y debido a que dicha decisión se encuentra fundamentada en ley, el Panel sostiene la resolución del Departamento de imponer un margen de dumping utilizando la MID.

3. La Selección Del Departamento De La Primera Tasa Vinculatoria De La MID Del 39.95 Por Ciento No Está Sustentada Por El Expediente.

No obstante, la determinación del Panel de que el Departamento de manera adecuada recurrió a la MID para determinar el margen de dumping que va a ser aplicado a los Demandantes, el Panel encontró que la primera tasa vinculatoria asignada de la MID del 39.95 por ciento no está sustentada por evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, no se emitió conforme a la Ley. Por lo tanto, el Panel ordena al Departamento que actúe conforme a las instrucciones necesarias para que éste utilice la segunda tasa vinculatoria de la MID del 18.20 por ciento.

Para lograr el propósito del estatuto de la MID, el Departamento debe seleccionar una tasa que no recompense a la persona que contesta por no cumplir o negarse a cumplir con una solicitud de información.²¹² Sin embargo, la tasa de la MID no se encuentra definida por estatuto o por ley ni de manera específica se regula la metodología para

²¹² Rhone Poulenc, 899 F.2d en 1188.

seleccionar la tasa de la MID. El Departamento, sin embargo, ha implantado la “política” de la MID que regula la selección de tasas de la MID.

Específicamente, el Departamento ha sostenido que:

Cuando una compañía se rehusa a cooperar con el Departamento o de cualquier otra manera impide de manera significativa un procedimiento antidumping, usamos la tasa más alta de (1) la tasa más alta encontrada para cualquier empresa de la misma clase o del mismo tipo de mercancía en el mismo país de origen en la investigación de menos del valor de mercado (“MDVM”) o en revisiones administrativas previas ; o (2) la tasa más alta encontrada en esta revisión para una empresa de la misma clase o del mismo tipo de mercancía.²¹³

La investigación de la MID no termina aquí. El Departamento también ha reconocido y asignado una “segunda tasa vinculatoria” de la MID en aquellas situaciones en que la persona que contesta es cooperativa pero no proporciona información. En dichos casos,

el Departamento puede usar la más alta de (1) la tasa de la compañía de la investigación original (MDVM) o de cualquier otra tasa si la compañía no ha sido investigada ; o (2) la tasa más alta calculada en la misma revisión, misma mercancía, mismo país.²¹⁴

La Corte en Allied Signal hizo incapié en que :

una diferencia crítica en el tratamiento de la MID bajo la primera y segunda tasas se sustenta en el rango de márgenes MDVM sujetos a consideración como la mejor información disponible. . . . Aunque cada tasa vinculatoria requiere que el [Departamento] elija la más alta de una tasa de MDVM y la tasa más alta de revisión, el [Departamento] ha reconocido que en la práctica ‘generalmente la tasa más alta para cualquier compañía de una investigación de menos del valor de mercado (MDVM), es utilizada para la mejor información disponible bajo la primera tasa vinculatoria y que la

²¹³ 57 Reg. Fed. en 28379.

²¹⁴ Id.

segunda tasa vinculatoria, ‘generalmente es utilizada la tasa más alta encontrada para una compañía en estas revisiones.’²¹⁵

Aunque la “cooperación” necesaria permite la selección de la segunda tasa vinculatoria en vez de la primera no está definido por la ley, la aplicación de la política MID del Departamento sirve de guía. En Yamaha Motors Co., Ltd. v. Estados Unidos²¹⁶, el Departamento evaluó la segunda tasa vinculatoria de dumping contra Yamaha, una empresa en la que el Departamento concluyó que entre otras cosas había declarado con falsedad acerca de su sistema interno de distribución. El Departamento fundamentó su selección de la MID en lo siguiente :

(a) La incapacidad de Yamaha de proporcionar una prueba del pago de las ventas relacionadas a los distribuidores en el mercado local ; (b) Las falsas declaraciones de Yamaha concernientes a su sistema de distribución en el mercado local y su fracaso para reportar las ventas en el mercado local en el nivel adecuado del comercio ; y (c) debido a ciertos problemas metodológicos respecto a las respuestas del cuestionario de Yamaha.²¹⁷

Respecto a las falsas declaraciones de Yamaha, el Departamento concluyó que :

(1) Yamaha no reportó una parte significativa de su sistema de distribución local ; (2) Yamaha realizó ventas a clientes locales relacionados del mercado en un nivel diferente de negocios que sus ventas no relacionadas con los clientes locales en el mercado de E.U.A.; y (3) dos de los ‘clientes’ locales no relacionados eran realmente proveedores netos de soportes de Yamaha.²¹⁸

²¹⁵ Emerson Power Transmission Corp. v. Estados Unidos, 903 F. Supp. 48, 55 (Corte de Comercio Int. 1995) (citando a Allied Signal, 996 F.2d en 1190)).

²¹⁶ 910 F. Supp. 679 (Corte de Comercio Int. 1995) ; Ver Antifriction Bearings (Other Than Tapered Roller Bearings) y partes del mismo de la República Federal de Alemania, Francia, Italia, Japón, Rumanía, Singapur, Suecia, Tailandia y el Reino Unido, 56 Reg. Fed. 29618 (1991).

²¹⁷ Id.

²¹⁸ Id. en 683.

A pesar de estas “falsas declaraciones” el Departamento le asignó la segunda tasa vinculatoria :

Aunque Yamaha proporcionó alguna información, la cantidad de esta información no fue suficiente o adecuada para formarse una base para calcular el valor de mercado externo. Por lo tanto, nos hemos basado exclusivamente en la MID para calcular el margen de dumping de Yamaha. No obstante lo anterior, debido a que Yamaha intentó presentar alguna información, hemos aplicado la segunda tasa vinculatoria de la MID.²¹⁹

Según la revisión del expediente, la CCI afirmó que la selección del Departamento de la segunda tasa vinculatoria de la MID “se debió a la naturaleza múltiple y penetrante de los errores y omisiones en los documentos presentados por [Yamaha]”.²²⁰

De manera similar, en Emerson Power Transmission Corp. v. Estados Unidos²²¹, el Departamento asignó una segunda tasa vinculatoria del margen de dumping de la MID cuando la persona que dio contestación “intentó presentar alguna información.”²²² Al impugnar la imposición de la segunda tasa vinculatoria de la MID, la persona que contestó argumentó que cumplió con el cuestionario del Departamento y que había presentado toda la información requerida. Además, hasta donde hubiera existido alguna confusión respecto al cuestionario y a la interpretación de la persona que contestó el mismo, la persona que contestó argumentó que “su interpretación era razonable”.²²³

²¹⁹ Id. en 682 (citando 57 Reg. Fed. en 28379).

²²⁰ Id. en 679.

²²¹ 903 F. Supp. 48 (Corte de Comercio Int. 1995).

²²² Id. en 56.

²²³ Id. en 51.

Al asignar la segunda tasa vinculatoria de la MID, el Departamento rechazó por completo la respuesta dada al cuestionario encontrando que quien lo contestó “no cumplió con la solicitud de información que le hizo [el Departamento].”²²⁴ Específicamente, el Departamento concluyó que quien contestó “no reportó aproximadamente el 80 por ciento de sus ventas en el mercado interno.”²²⁵ Adicionalmente, el Departamento encontró que si quien contesta “considera las instrucciones del cuestionario como ambiguas . . . debió haberse puesto en contact[o] con el [Departamento] para preguntarle lo conducente.”²²⁶

Al asignar la segunda tasa vinculatoria del margen de dumping de la MID, el Departamento resaltó que “tomó en cuenta la cooperación de quien lo contestó cuando [el Departamento] eligió aplicar la segunda tasa vinculatoria de la MID en lugar de la primera tasa de la MID que se utiliza para personas que no son cooperativas.”²²⁷ El Departamento concluyó que “[d]ebido a que [el que contestó el cuestionario] intentó presentar alguna información, aplicamos la segunda tasa vinculatoria de la MID. . . .”²²⁸ La CCI confirmó la determinación de la MID por parte del Departamento.²²⁹

²²⁴ Id. en 52.

²²⁵ Id.

²²⁶ Id.

²²⁷ Id.

²²⁸ Id. en 56 (énfasis añadido).

²²⁹ Id.

En NSK Ltd. v. Estados Unidos,²³⁰ el Departamento recurrió a la segunda tasa vinculatoria de la MID por las siguientes razones :

A pesar de nuestras preguntas en el cuestionario inicial y en los complementarios, NSK no proporcionó los precios de compra de las partes no relacionadas que podíamos haber usado para determinar si los precios de transferencia que NSK pagó a las partes relacionadas por entradas fueron prudentes o si los datos del costo de producción para demostrar que los precios de transferencia no fueron menores que el CDP. Por lo tanto, determinamos que los datos de NSK no proporcionaron una base confiable de VMJ. Como resultado, hemos usado una segunda tasa vinculatoria de la MID para determinar los márgenes de dumping para aquellas ventas en los E.U.A. de las cuales CV podría haber sido utilizado como VMJ.²³¹

La CCI sostuvo, en parte²³², la asignación de la MID por parte del Departamento encontrando que:

era adecuada y consistente con su práctica. . . . Como se demostró [en el expediente], NSK no presentó la información que ayudara [al Departamento] a determinar si los precios pagados por las entradas de las partes relacionadas fueron prudentes. NSK también dejó de presentar los datos CDP requeridos que podrían haber sido usados como mejor evidencia disponible.²³³

La determinación de lo que debe hacer el Panel es si la decisión del Departamento de aplicar la tasa de la MID del 39.95 por ciento basada en el análisis de la primera tasa está sustentada por evidencia substancial en el expediente administrativo o por lo tanto, se emitió conforme a la Ley. Habiendo revisado la evidencia en el expediente administrativo

²³⁰ 910 F. Supp. 663 (Corte de Comercio Int. 1995).

²³¹ Id. en 666.

²³² Respecto a soportes terminados de proveedores relacionados, la CCI encontró que el Departamento había aplicado incorrectamente la tasa de la MID. Id.

²³³ Id. en 671.

y siendo consistentes con la practica del Departamento, el Panel concluye que la asignación del Departamento de un margen de dumping del 39.95 por ciento basado en el análisis de la primera tasa MID no estaba sustentada por el expediente administrativo y en consecuencia no se emitió conforme a la Ley. El expediente en esta acción sustenta la decisión relacionada con Yamaha, NSK y Emerson, que los Demandantes ofrecieron al Departamento alguna cooperación. En consecuencia, el Departamento debió haber asignado un margen de dumping usando el análisis de la segunda tasa.

Específicamente, el Panel considera que el Departamento no tomó en cuenta de manera adecuada los esfuerzos continuos de los Demandantes para proporcionar respuestas a los numerosos cuestionarios del Departamento. Dichos esfuerzos e intentos fueron significativos en los casos de Yamaha y de Emerson, y fueron ignorados por el Departamento en esta acción. El Panel encuentra notable que los Demandantes son pequeños ranchos y hasta el cambio reciente en las leyes mexicanas, no habían estado obligados a llevar información con el propósito de presentar sus declaraciones del Impuesto sobre la Renta. Además, el Panel está consciente que cada Demandante desarrolló un sistema de contabilidad únicamente con el propósito de contestar los cuestionarios del Departamento durante dicho procedimiento de revisión.

De acuerdo con los hechos anteriores, el Panel encuentra que los Demandantes mostraron cooperación substancial y que cualquier información engañosa o evasiva proporcionada por los Demandantes no llegó al nivel requerido para ser considerados como no cooperativos según los precedentes del mismo Departamento al aplicar el análisis de la

primera tasa vinculatoria. En consecuencia, la política de la MID del propio Departamento lo obliga a aplicar la segunda tasa vinculatoria de la MID como margen de dumping. Como se señaló con anterioridad, al asignar el margen de dumping de la segunda tasa vinculatoria, el Panel tiene tres opciones de las cuales elegir: (1) si los Demandantes fueron investigados en la investigación original (MDVM), el Panel podría asignar la tasa de la investigación original; o (2) si los Demandantes no fueron parte de la investigación original, el Panel podría asignar otras tasas de la investigación original; o (3) El panel podría asignar la tasa más alta calculada en esta revisión para la clase o tipo de mercancía de cualquier empresa del mismo país de origen. Una revisión de la Decisión de Cuotas Antidumping Original; Flores Frescas provenientes de México²³⁴ revela que ninguno de los Demandantes estuvieron sujetos a dicha investigación. Sin embargo, la Decisión contiene otra tasa del 18.20 por ciento.²³⁵ Respecto a la tercera opción, no existe una tasa calculada que pueda ser asignada.

Es la decisión del Panel que el uso de la primera tasa vinculatoria del 39.95 por ciento no está sustentada por evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, no se emitió conforme a la ley. El Panel encuentra que existe evidencia substancial en el expediente que

prueba la cooperación de los Demandantes y de acuerdo con lo anterior, devuelve la determinación de la tasa de la MID al Departamento con instrucciones para que el

²³⁴ 52 Reg. Fed. 13491 (23 de abril de 1987).

²³⁵ Id.

Departamento asigne a los Demandantes una segunda tasa vinculatoria cooperativa del 18.20 por ciento basada en otras tasas establecidas en la investigación original.

VIII. ORDEN DEL PANEL

El Panel determina que el Departamento adecuadamente resolvió que los Demandantes proporcionaron declaraciones engañosas y evasivas concernientes a sus respectivas situaciones fiscales y que el Departamento adecuadamente invocó la MID dada la evidencia substancial en el expediente de esta acción. Sin embargo, la primera tasa vinculatoria de la MID impuesta por el Departamento no se encuentra justificada por la evidencia substancial en el expediente y por lo tanto, no se emitió conforme a la Ley. Basados en la evidencia substancial existente en el expediente, el Panel devuelve el expediente al Departamento con instrucciones para que asigne la segunda tasa vinculatoria del 18.20 por ciento, tasa que fue tomada de la investigación original del Departamento y que tomó en cuenta la cooperación proporcionada por los Ranchos.

**REVISION ANTE UN PANEL BINACIONAL
CONFORME A LO DISPUESTO
EN EL ARTICULO 1904
DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE**

EN EL CASO DE :)	
)	Archivo del Secretariado N°
Flores Frescas)	USA 95-1904-05
provenientes de México)	
)	

ORDEN DE DEVOLUCION

Por las razones expuestas en la decisión anterior del Panel, el Panel por medio de la presente ORDENA al Departamento de Comercio de los E.U.A. que emita una resolución al caso devuelto de acuerdo con las instrucciones e informes establecidos en la decisión del Panel. La resolución del caso devuelto será emitida dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de firma esta Orden.

EMITIDA EL 16 DE DICIEMBRE DE 1996

FIRMADA EN ORIGINAL POR :

MARK SANDSTROM, PRESIDENTE

Mark Sandstrom, Presidente

MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS.

Máximo Carvajal Contreras

LUCIA REINA ANTUÑA

Lucía Reina Antuña.

JORGE A. WITKER VELASQUEZ

Jorge A. Witker Velasquez

KENNETH B. REISENFELD

Kenneth B. Reisenfeld