

## SECRETARIA DE ECONOMIA

**DECISIÓN y orden del Panel sobre el caso USA-MEX-2019-1904-01, Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligero de México: Resultados Finales de la Revisión Administrativa de Derechos Antidumping; 2016-2017.**

**VERSIÓN PÚBLICA**

**Traducción de Cortesía**

**REVISIÓN ANTE UN PANEL BINACIONAL CONFORME A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE**

**En el Caso De:**

Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligero de México: Resultados Finales de la Revisión Administrativa de Derechos Antidumping; 2016-2017

**Expediente de la Secretaría No.:**

USA-MEX-2019-1904-01

### DECISIÓN Y ORDEN DEL PANEL

**Miembros del Panel:**

Jesse Kreier, Presidente  
Álvaro Baillet  
Ursula García  
Marisol González  
John Magnus

**En Representación de Maquilacero, S.A. de C.V.:**

John Gurley  
Diana Dimitriuc Quaia  
Claudia D. Hartelben  
Jessica DiPietro  
Jason Rotstein  
*ArentFox Schiff LLP*

**En Representación de Perfiles LM, S.A. de C.V.:**

Jeffrey M. Winton  
Amriella Nellan  
Jordan Fleischer  
*Law Office of Jeffrey M. Winton, PLLC*

**En Representación de Atlas Tube et al:**

Roger B. Schagrin  
Christopher T. Cloutier  
Kelsey M. Rule  
*Schagrin Associates*

**En Representación de Nucor Tubular Products Inc:**

Alan H. Price  
Robert E. DeFrancesco  
Cynthia C. Galvez  
Elizabeth V. Baltzan  
*Wiley Rein LLP*

En Representación de la Autoridad Investigadora:

Robert J. Heilferty  
Michele D. Lynch  
Daniel J. Calhoun

Brandon J. Custard

*Departamento de Comercio de los Estados Unidos*

## **I. Introducción**

Este Panel Binacional ha sido establecido de conformidad con el artículo 1904.2 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLCAN") para revisar los Resultados Finales de la Revisión Administrativa de Derechos Antidumping 2016-2017 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (en adelante "Comercio" o "Autoridad Investigadora") en la Investigación Antidumping de Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligerero ("LWRPT", por sus siglas en inglés) de México, publicada en el número 84 del Registro Federal ("Fed. Reg.", por sus siglas en inglés) 16,646 (del 22 de abril de 2019). El 22 de mayo de 2019, Maquilacero S.A. de C.V. ("Maquilacero") y Perfiles LM, S.A. de C.V. ("Perfiles") presentaron en tiempo solicitudes de revisión ante un panel en la Sección de los Estados Unidos de América del Secretariado del TLCAN, de conformidad con el artículo 1904 del dicho tratado. El 6 de junio de 2019, Maquilacero y Perfiles presentaron sus Reclamaciones y el 7 de octubre de 2019 sus respectivos Memoriales conforme a la Regla 57.1. Comercio, Atlas Tube et al., y Nucor presentaron sus Memoriales de Contestación conforme a la Regla 57.2 el 20 de febrero de 2020, habiendo presentado Avisos de Comparecencia en junio y julio de 2019. Maquilacero y Perfiles presentaron sus Memoriales de Contestación conforme a la Regla 57.3 el 12 de marzo de 2020. Los panelistas fueron nombrados en diciembre de 2021, y el 29 de marzo de 2022 se celebró una audiencia pública virtual, durante la cual comparecieron los abogados de Maquilacero, Perfiles, Atlas Tube et al., Nucor Tubular Products Inc. y Comercio.<sup>1</sup>

De conformidad con el artículo 1904.8 del TLCAN, por las razones que se exponen enseguida, y con base en las pruebas que obran en el expediente administrativo, la legislación aplicable, los escritos presentados por los participantes y los argumentos orales hechos valer en la audiencia, este Panel CONFIRMA las determinaciones impugnadas del Departamento de Comercio.

## **II. La revisión administrativa de Comercio 2016-2017 y sus resultados**

El 16 de octubre de 2017, Comercio inició una revisión administrativa de los derechos antidumping sobre LWRPT de México, que abarcaba las importaciones de 2016-2017.<sup>2</sup> Comercio publicó los Resultados Finales de la Revisión el 22 de abril de 2019.<sup>3</sup>

Comercio seleccionó a dos exportadores/productores para la revisión individual, uno de los cuales fue Maquilacero. Al establecer el valor normal para Maquilacero, Comercio incluyó las ventas en el mercado interno realizadas durante el periodo de revisión ("PR") por una filial de Maquilacero, a pesar de que Maquilacero señalara que esas transacciones en el mercado interno involucraban mercancía fuera del ámbito de aplicación y que ocurrieron en un nivel comercial diferente al de las ventas de exportación de Maquilacero. Al final, Comercio calculó un margen de dumping de 17.65% para Maquilacero.

Entretanto, Perfiles no fue elegido como parte de los exportadores/productores seleccionados, no solicitó la condición de exportador/productor voluntario y obtuvo un margen de dumping basado en el promedio ponderado de los márgenes de los dos exportadores/productores seleccionados.<sup>4</sup>

## **III. Cuestiones Reclamadas**

Maquilacero alega en apelación los siguientes errores:

Reclamación sobre el alcance: La conclusión de Comercio sobre la inclusión de las partes automotrices de LWRPT vendidas en el mercado doméstico por la afiliada de Maquilacero, dentro del alcance de la revisión fue contraria a la ley.

Reclamación sobre el Nivel de Comercio: La conclusión de Comercio de que las ventas de Maquilacero de LWRPT y las ventas de su afiliada de partes automotrices de LWRPT se hicieron en el mismo nivel de comercio ("NC"), y su negación consiguiente de llevar a cabo un ajuste por diferencias en el NC, no se apoyaron en evidencia sustancial del expediente y fueron contrarias a la ley.

<sup>1</sup> Ver *Light-Walled Rectangular Pipe and Tube (AD)\_Dispute Docket*. Expediente del Secretariado USA-MEX-2019-1904-01, documentos 1 al 28.

<sup>2</sup> Ver *Inicio de las Revisiones Administrativas de los Derechos Antidumping y Compensatorios*, 82 Fed. Reg. 48,051 (Departamento de Comercio, 16 de octubre del 2017).

<sup>3</sup> Ver *Resultados Finales*, 84 Fed. Reg. en 16,647, (E.P.) 142 y el *Memorandum de Cuestiones y Decisión (IDM, por sus siglas en inglés)* adjunto, E.P. 134. Nuestras referencias a los documentos del expediente público y confidencial en este procedimiento se abrevian como "E.P." y "E.C.".

<sup>4</sup> Ver *Resultados Finales*, 84 Fed. Reg. en 16,647.

Perfiles se adhiere a las reclamaciones de Maquilacero sobre el alcance y el NC, y en adición sostiene que Comercio erró al asignarle un derecho residual basado en las tasas de los exportadores/productores seleccionados, que no reflejaba su realidad económica y no era justa ni equitativa.

#### IV. Criterio de Revisión

La autoridad de este Panel para revisar la determinación de Comercio proviene del Capítulo 19 del TLCAN. De conformidad con el artículo 1904.3 del TLCAN, "el panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente." Al revisar la determinación de la autoridad investigadora, el Panel debe aplicar el criterio de revisión y los principios generales de derecho establecidos por los tribunales de ese país.<sup>5</sup>

En una revisión bajo el Capítulo 19 del TLCAN, el Panel resuelve en lugar de la Corte de Comercio Internacional de Estados Unidos ("CIT", por sus siglas en inglés). El Panel está obligado por el mismo precedente, derecho sustantivo y criterio de revisión que dicho Tribunal. Como resultado, este Panel debe aplicar el criterio de revisión establecido en 19 U.S.C. §1516A(b)(1)(B), el cual establece que las Cortes de los Estados Unidos "deberán declarar ilegal cualquier determinación, hallazgo o conclusión que se encuentre... (1) sin sustento en evidencia sustancial en el expediente, o (2) que de otra manera no esté en concordancia con la ley".<sup>6</sup>

La revisión en apelación bajo el criterio de evidencia sustancial debe limitarse al "expediente {administrativo}...."<sup>7</sup> Más específicamente, la revisión de este Panel debe limitarse a la "información presentada u obtenida por {Comercio}... durante el curso del procedimiento administrativo, ... una copia de la determinación, todas las transcripciones o registros de las conferencias o audiencias, y todos los avisos publicados en el Federal Register".<sup>8</sup> Por lo tanto, tales determinaciones sólo pueden ser juzgadas sobre los fundamentos y conclusiones realmente establecidos en la determinación pertinente, no sobre la base de cualquier argumento o hecho *post hoc* presentado por el abogado del departamento.<sup>9</sup>

La decisión del departamento debe ser razonable basada en el expediente. El criterio de evidencia sustancial requiere "más que un destello... lo que significa pruebas tan relevantes, que alguien razonablemente pueda aceptarlas como adecuadas para apoyar una conclusión."<sup>10</sup> Por lo tanto, el Panel debe considerar las razones de Comercio para sus conclusiones y determinar si hay una conexión racional entre los hechos constatados en el expediente y la determinación realizada.<sup>11</sup>

Los tribunales y paneles binacionales deben considerar "el expediente en su totalidad, incluyendo el conjunto de pruebas que se oponen a la opinión del {departamento)".<sup>12</sup> Sin embargo, esto no permite a los tribunales o a los paneles binacionales "volver a ponderar" las pruebas o sustituir su juicio por el de la persona que determinó los hechos originalmente.<sup>13</sup> Como declaró la Corte de Apelaciones para el Circuito Federal ("CAFC", por sus siglas en inglés):

*Una parte que impugna la determinación de {un departamento} bajo el criterio de evidencia sustancial ha elegido una vía con una alta barrera para la reversión. Mitsubishi Heavy Indus, Ltd. v. United States, 275 F.3d 1056, 1060 (Fed. Cir. 2001). Hemos explicado que "incluso si es posible extraer dos conclusiones inconsistentes de las pruebas en el expediente, tal posibilidad no impide que {la} determinación se apoye en evidencia sustancial". Amer. Silicon Techs. v. United States, 261 F.3d 1371, 1376 (Fed. Cir. 2001). En consecuencia, la cuestión para la Corte de Comercio Internacional fue, y para este tribunal es "no si estamos de acuerdo con la... decisión, ni si habríamos llegado al mismo resultado... si el asunto se hubiera presentado ante nosotros para su decisión en primera instancia"... {United States Steel Group v. United States, 96 F.3d 1352, 1357 (Fed.Cir.1996)}. Más bien, "debemos confirmar la determinación de {un departamento} si es razonable y está apoyada por la totalidad del*

<sup>5</sup> TLCAN, Anexo 1911.

<sup>6</sup> 19 U.S.C. §1516a(b)(1)(B)(i); TLCAN Anexo 1911 "criterio de revisión" (b).

<sup>7</sup> 19 U.S.C. §1516a(b)(2)(A).

<sup>8</sup> *Id.*

<sup>9</sup> *Bowen v. Georgetown University Hospital*, 488 U.S. 204, 212-13 (1988) (considerar "lo que parece ser solo una posición litigante conveniente para el departamento sería totalmente inapropiado"); *Florida Manufactured Housing Assn v. Cisneros*, 53 F.3d 1565, 1574 (11th Cir. 1995) (sin consideración cuando la nueva interpretación es una mera posición litigiosa); *USX Corp v. Director, Office of Workers' Compensation Programs*, 978 F.2d 656, 658 (11th Cir. 1992) (no hay deferencia a la posición litigante del departamento en ausencia de una interpretación previa).

<sup>10</sup> *Universal Camera Corp. v. NLRB*, 340 U.S. 474, 477 (1951); *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229 (1938); *Matsushita Elec. Indus. Co. v. United States*, 750 F.2d 927, 933 (Fed. Cir. 1984).

<sup>11</sup> *Bando Chem. Indus. v. United States*, 16 Ct. Int'l Trade 133, 136-37, 787 F. Supp. 224, 227 (1992) (citando *Bowman Transportation v. Arkansas-Best Freight System*, 419 U.S. 281, 285 (1974)).

<sup>12</sup> *Universal Camera*, 340 U.S. en 477.

<sup>13</sup> *Id.* en 488.

*expediente, incluso si algunas pruebas menoscaban la... conclusión". Altx, Inc. v. United States, 370 F.3d 1108, 1121 (Fed. Cir. 2004) (se omitieron las comillas internas). En resumen, nosotros no realizamos la determinación; nos limitamos a vetar la determinación.<sup>14</sup>*

Por lo tanto, si la determinación de Comercio está respaldada por evidencia sustancial en el expediente, este Panel no puede, "incluso en lo que respecta a las cuestiones que no requieren conocimientos especializados... reemplazar la elección del {departamento} entre dos puntos de vista considerablemente conflictivos, aunque la corte hubiera hecho justificadamente una elección diferente si el asunto se hubiera presentado *de novo*".<sup>15</sup>

Los Paneles del Capítulo 19 del TLCAN también deben seguir los mismos criterios de revisión y los principios generales de derecho adoptados por las cortes de Estados Unidos al revisar si la determinación de una agencia administrativa está en concordancia con la ley.<sup>16</sup> Según lo establecido por la Suprema Corte de los Estados Unidos, en la ausencia de una intención clara del Congreso, los tribunales federales deben deferir a la interpretación razonable hecha por la agencia encargada de la administración de una ley.<sup>17</sup> Por lo tanto, si la ley no dice nada o es ambigua con respecto a la cuestión específica, la pregunta para la corte es si la determinación de la agencia se basa en una interpretación permisible de la ley.<sup>18</sup>

En consecuencia, el Panel debe confirmar una determinación que esté apoyada en evidencia sustancial del expediente y que no sea contraria a la ley, incluso si el Panel hubiera hecho una determinación diferente si hubiera sido el juzgador inicial de los hechos o el intérprete de la ley.

## **V. Si la decisión sobre el alcance de la revisión respecto a la inclusión del producto LWRPT posteriormente procesado por la filial de Maquilacero fue contraria a la ley**

### **A. Antecedentes**

Algunas de las transacciones de Maquilacero reportadas en el mercado doméstico involucraron LWRPT posteriormente procesado y vendido por una afiliada que abastece a clientes OEM fabricantes de equipo original de maquinaria automotriz y agrícola.<sup>19</sup> Debido a que Maquilacero afirmó que estos artículos de procesamiento posterior estaban fuera del alcance de la investigación, y que por lo tanto las ventas al mercado doméstico de estos artículos no se podían incluir correctamente en la determinación del valor normal, Comercio tuvo que tomar una decisión sobre el alcance como parte de la revisión administrativa. Al hacerlo, Comercio concluyó que los LWRPT posteriormente procesados continuaban dentro del alcance de la investigación.

Maquilacero impugna esa conclusión en apelación, alegando que "el lenguaje sobre el alcance de la Orden no puede interpretarse razonablemente de manera que incluya las partes automotrices fabricadas aguas abajo a partir de LWRPT posteriormente procesado" y que la inclusión de Comercio de "las ventas aguas abajo de partes automotrices en su cálculo del margen final" dieron lugar a "comparaciones distorsionadas de productos."<sup>20</sup> Por las razones expuestas enseguida, concluimos que la determinación de Comercio no fue contraria a la ley.

### **B. Productos en Cuestión**

El producto objeto de esta orden es LWRPT. La impugnación de Maquilacero sobre el alcance se refiere a LWRPT posteriormente procesado por su filial mediante estampado, soldadura, conformación de extremos y/o perforación de agujeros.<sup>21</sup> Tal como lo hizo Comercio, el Panel revisó las pruebas con un enfoque particular en varios productos seleccionados por Maquilacero para discusión en los alegatos orales.

Los detalles son confidenciales en su mayor parte, pero una caracterización general es suficiente para la decisión de este Panel. Algunos de los productos habían sido perforados con agujeros tales que había zonas donde una sección transversal mostraría una muesca. Otros habían sido parcialmente aplanados o doblados, resultando en lugares en los que una sección transversal no era perfectamente rectangular. Algunos de ellos habían sido sometidos a un proceso de formación de extremos y/o de estampado. El Panel acepta la caracterización de Maquilacero de que como grupo en general, estos productos eran o estaban en vías de

<sup>14</sup> *Nippon Steel Corp. v. United States*, 458 F. 3d 1345, 1352 (Fed. Cir. 2006).

<sup>15</sup> *Universal Camera*, 340 U.S. en 488.

<sup>16</sup> 19 U.S.C. §1516a(b)(1)(B)(i); TLCAN, Anexo 1911.

<sup>17</sup> *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council*, 467 U.S. 837, 842-43 (1984).

<sup>18</sup> *Id.*; *Arkansas v. Oklahoma*, 503 U.S. 91, 113 (1992) (el panel no puede sustituir su propio juicio por el de la agencia cuando hay dos puntos de vista alternativos legítimos); *National R.R. Passenger Corp. v. Boston & Marine Corp.*, 503 U.S. 407, 417 (1992) (al considerar si una decisión está o no "en concordancia con la ley", el panel debe deferir "a las interpretaciones razonables de una agencia sobre una ley que administra..."); *Consolo v. Federal Maritime Commission*, 383 U.S. 607, 619-620 (1966) ("la posibilidad de extraer dos conclusiones inconsistentes de la evidencia no impide que la conclusión de una agencia administrativa esté sustentada en evidencia sustancial").

<sup>19</sup> Para mayor brevedad, en lo sucesivo nos referiremos a los fabricantes de equipo original "automotriz" y de "autopartes".

<sup>20</sup> Memorial 57.3 de Maquilacero en 6; Memorial 57.1 de Maquilacero en 5.

<sup>21</sup> Ver IDM en 9; Respuesta al Cuestionario de la Sección A de Maquilacero en la Prueba A6, E.C. 10.

convertirse en partes automotrices y que habían sido lo suficientemente modificados para no ser de interés de clientes de LWRPT que no fueran del sector automotriz.

La cuestión es si Comercio erró en concluir que a pesar de ello permanecían dentro del alcance de la investigación.

### C. Marco Legal

El criterio de revisión aplicable nos obliga a declarar ilegal cualquier determinación, hallazgo o conclusión que no esté respaldado por evidencia sustancial en el expediente, o que de otra manera no esté en concordancia con la ley.<sup>22</sup> Aunque la Reclamación de Maquilacero y otros de sus escritos encuadran la cuestión del alcance principalmente como "contraria a la ley",<sup>23</sup> existe cierta ambigüedad; por lo que el Panel lo cuestionó en los alegatos orales, donde los abogados de Maquilacero confirmaron que se trata de una reclamación "contraria a la ley."<sup>24</sup>

La regulación relevante de Comercio, codificada en 19 C.F.R. §351.225, establece en el párrafo (k)(1) que, cuando el lenguaje sobre el alcance en sí mismo no resuelve claramente una cuestión de cobertura del producto y es necesario recurrir a ayudas interpretativas, la agencia "tendrá en cuenta ... las descripciones de la mercancía contenidas en la solicitud, la investigación inicial, y las determinaciones del Secretario (incluyendo determinaciones de alcance anteriores) y la Comisión". Una resolución sobre el alcance podría ser contraria a la ley si se basara en una interpretación inadmisibles del lenguaje sobre el alcance,<sup>25</sup> o si Comercio no siguiera su regulación publicada.<sup>26</sup>

El lenguaje del alcance que Comercio estaba aplicando en este caso establece, en la parte pertinente: "El alcance de la presente Orden abarca determinados perfiles y tubos de acero soldados al carbono de pared ligera, de sección transversal rectangular (incluida la cuadrada), con un espesor de pared inferior a 4 mm ..."

### D. Análisis del Panel

Percibimos dos componentes de la reclamación de Maquilacero "contraria a la ley". El primero y más relevante es que Comercio erró al concluir que los artículos procesados por la filial de Maquilacero seguían siendo, después de dicho procesamiento, "perfil(es) y tubo(s) de acero". En otras palabras, Maquilacero argumenta que, una vez que estos artículos habían sido procesados en partes automotrices, *como una cuestión de derecho* no podían seguir siendo también "perfil(es) y tubo(s) de acero"; el propio lenguaje del alcance es un texto legal y Comercio seleccionó una interpretación de ese texto que no estaba entre las permisibles. El Panel rechaza ese argumento.

Como una cuestión de interpretación directa,<sup>27</sup> el lenguaje sobre el alcance no establece ni implica que un producto deje de ser "perfil y tubo" simplemente porque haya sido sometido a algún tipo de procesamiento de acuerdo con los lineamientos de una industria o aplicación particular que utilice LWRPT. El lenguaje sobre el alcance tampoco excluye expresamente LWRPT perforado, LWRPT doblado o LWRPT que haya sido alterado de alguna de las otras maneras en cuestión.<sup>28</sup> Por esta razón, Comercio parece haber interpretado el lenguaje sobre el alcance como dispositivo, pero de cualquier manera consultó las fuentes suplementarias establecidas en (k)(1).<sup>29</sup> Al hacerlo, Comercio consideró que tanto el Informe de la Comisión de Comercio Internacional

<sup>22</sup> 19 U.S.C. §1516a(b)(1)(B); TLCAN Artículo 1911.

<sup>23</sup> Ver Reclamación de Maquilacero en 11, punto 27 ("La determinación de Comercio resultó en la inclusión de mercancía no sujeta en el cálculo del margen de dumping de Maquilacero, lo cual es contrario a la ley"); Memorial de Respuesta de Maquilacero en 24 ("La inclusión por parte de Comercio de estos productos como mercancía sujeta es una revisión ilegal del lenguaje sobre el alcance").

<sup>24</sup> Argumento oral, en la sesión *in camera*, desde el minuto 4:02 hasta el minuto 7:13.

<sup>25</sup> Ver *Allegheny Bradford Corp. v. US*, 342 F.Supp.2d 1172, 1183 (Ct. Int'l Trade 2004) (una determinación del alcance "no está en concordancia con la ley si cambia el alcance de una orden o interpreta una orden de manera contraria a los términos de la orden"); *Duferco Steel, Inc. v. United States*, 296 F.3d 1087, 1094-95 (Fed. Cir. 2002) (citando *Eckstrom Indus., Inc. v. United States*, 254 F.3d 1068, 1072 (Fed. Cir.2001)); *Meridian Products, LLC v. US*, 851 F.3d 1375, 1381 (Fed. Cir. 2017).

<sup>26</sup> Como se señaló anteriormente, el análisis del alcance en cuestión no se produjo de la manera típica, con respecto a los productos importados a los Estados Unidos cuya condición sobre dentro o fuera del alcance estaba siendo impugnada a través de una investigación de alcance independiente. Más bien, Comercio tuvo que llevar a cabo un análisis de alcance dentro de la revisión administrativa con el fin de definir el universo de las transacciones del mercado interno pertinentes para establecer el valor normal de Maquilacero. Todas las partes en esta apelación están de acuerdo en que la metodología y el marco legal para hacer la determinación del alcance, incluyendo el análisis de los factores (k)(1), son idénticos.

<sup>27</sup> Ver *King Supply Co. v. United States*, 674 F.3d 1343, 1345 (Fed. Cir. 2012) ("el lenguaje claro de la orden AD es primordial").

<sup>28</sup> Ver IDM en 10, Memorial 57.2 de Comercio en 19.

<sup>29</sup> Ver *id.* en 8-9 (Comercio examinó los elementos de posterior procesamiento presentados en las respuestas al cuestionario de Maquilacero -las descripciones físicas y las numerosas imágenes- y los comparó con el lenguaje de la Orden, además de consultar las fuentes (k)(1)).

("ITC", por sus siglas en inglés) y la Solicitud confirmaban que el LWRPT puede utilizarse en varias industrias y aplicaciones; el Informe de la ITC describió el LWRPT como un producto intermedio con aplicaciones de uso final que incluye equipo automotriz, y la Solicitud enfatizó que los productos que cumplían con el alcance escrito debían estar cubiertos independientemente de si habían sido producidos según las especificaciones de la ASTM u otras.<sup>30</sup> En resumen, y con independencia de si las fuentes suplementarias proporcionasen apoyo, éstas no contenían nada que incidiera *en contra* de la interpretación de la frase "perfil y tubo" que Comercio ya había identificado como la más lógica.<sup>31</sup>

Constamos que esta es una interpretación razonable del lenguaje pertinente sobre el alcance y una forma razonable de aplicar la regulación. No vemos que el lenguaje sobre el alcance sea ambiguo, pero incluso si lo fuera, las fuentes suplementarias (k)(1) no apuntan a una interpretación distinta de la interpretación razonable que Comercio seleccionó.

*Trendium Pool Products, Inc. v. US*, 399 F. Supp. 3d 1335 (Ct. Int'l Trade 2019), citado por Maquilacero, no altera este análisis. *Trendium* establece, como señala Maquilacero, la premisa de que el procesamiento realizado en un objeto incluido en el alcance puede ser "tan extenso y particular para {un determinado} uso" como para convertirlo en un objeto no incluido en el alcance, y que esto puede ocurrir específicamente cuando el objeto es "transformado ... de un insumo en bruto a un producto terminado ...".<sup>32</sup> *Trendium*, por supuesto, no sostiene, ni podría sostener, que todos los casos de transformación tengan este resultado. La cuestión de si se ha producido una transformación suficiente para evitar que los términos básicos sobre el alcance sigan siendo aplicables, es una cuestión específica de cada caso y contexto. En *Trendium*, se habían incorporado piezas cortadas de acero resistente a la corrosión con otros materiales en las paredes de las piscinas exteriores.<sup>33</sup> El tipo de procesamiento posterior, así como el lenguaje subyacente sobre el alcance, difieren aquí notablemente. La red de procesamiento de LWRPT por parte de la filial de Maquilacero puede haber sido estampada, doblada y/o perforada, pero Comercio no cometió ningún error legal al concluir que seguía siendo LWRPT.

El segundo componente de la reclamación "contraria a la ley" de Maquilacero es que incluso si fuera teóricamente posible que los artículos que habían sido procesados en autopartes siguieran siendo "perfil(es) y tubo(s)", Comercio cometió un *error legal* porque algunos de los productos parecían tener, en ciertos puntos, una sección transversal que no era perfectamente rectangular. El Panel considera que este argumento tampoco es convincente.

Observamos que Maquilacero no está impugnando las conclusiones sobre productos específicos bajo el estándar de evidencia sustancial. Como resultado, no necesitamos considerar, una por una, si las conclusiones de Comercio sobre productos individuales con una sección transversal parcialmente alterada satisfacen el estándar de evidencia sustancial.<sup>34</sup> Más bien, la cuestión que se nos presenta es una de "todo o

<sup>30</sup> IDM en 9.

<sup>31</sup> Maquilacero argumenta, sin persuasión, que la ITC debió haber visto el LWRPT posteriormente procesado como algo distinto porque (aparentemente) no envió cuestionarios de productores nacionales a las empresas estadounidenses que procesan LWRPT para los fabricantes de equipos originales automotrices. Ver Memorial 57.1 de Maquilacero en 23-24, citando *Wheatland Tube Co. v. United States*, 161 F.3d 1365, 1371 (Fed. Cir. 1998) y *A.L. Patterson, Inc. v. United States*, 585 F.App'x 778, 784-84 (Fed. Cir. 2014). Consideramos que las decisiones de la ITC sobre la difusión de los cuestionarios de los productores nacionales no implican necesariamente cómo estaba definiendo el producto nacional similar y si consideraba que el LWRPT posteriormente procesado formaba parte de ese producto nacional similar. Mucho menos, esas decisiones implican una opinión sobre si el LWRPT transformado está incluido dentro del alcance. Y como los productos en cuestión no eran importados, no había ni hay (*contra Wheatland Tube* y *A.L. Patterson*) ninguna preocupación por la imposición de derechos sobre artículos para los que no se había constatado ningún daño.

<sup>32</sup> Ver Memorial 57.1 de Maquilacero en 16.

<sup>33</sup> Como explicó la corte, *Trendium* se refería a "productos acabados para piscinas hechos con componentes de acero y no de acero.... Mientras que el acero resistente a la corrosión en cuestión, (CORES, por sus siglas en inglés) procedente de China e Italia, se utiliza para fabricar parte de los productos para piscinas, el acero se somete a una transformación y fabricación posterior en Canadá.... Para producir la mercancía en cuestión, Trendium pinta la bobina galvanizada importada de Italia y China como primer paso.... A continuación, la bobina se estampa o se aplanan como parte de un proceso de laminado en piezas individuales, se le da la forma para adecuarse al tamaño necesario para el componente específico de la piscina, se corta, se termina y se hace un dobladillo en la pared de la piscina.... Después del dobladillo, la pared se corruga y se corta una muesca en ambos extremos de la pared para tener en cuenta el grosor añadido debido al dobladillo.... El extremo de la pared se dobla y se vuelve a doblar para aumentar la estabilidad y el apoyo cuando se unen las paredes.... Cada extremo de la pared está perforado con 36 agujeros para fijar las barras de refuerzo de acero al montar la piscina.... Tras la incorporación del producto de acero a las paredes de la piscina, los kits de piscina están listos para ser enviados a los respectivos clientes.... Cuando se envían, los productos de Trendium no requieren ninguna fabricación adicional por parte del consumidor ni piezas adicionales". 399 F.Supp.3d en 1341.

<sup>34</sup> *Comparar Stein Industries v. United States*, 365 F.Supp.3d 1364 (CIT 2019), que involucró las órdenes antidumping y compensatorias sobre LWRPT de China. Allí, Comercio llevó a cabo una investigación de alcance en cuatro productos importados. Comercio inicialmente encontró que los cuatro estaban dentro del alcance; el importador luego apeló con respecto a dos de ellos, y la CIT devolvió. En la devolución, debido a los componentes adicionales que habían sido soldados a los dos productos LWRPT, Comercio determinó que ninguno de ellos presentaba una sección transversal rectangular en el momento de la importación y, por lo tanto, ambos estaban fuera del ámbito de aplicación. Ver *Resultados Finales de la Redeterminación de Devolución, Stein Industries Inc, D/B/A Carlson Airflo Merchandising Systems v. United States, Tribunal No. 18-00150, Slip Op. 19-29* en 6 (Dep't Comm. 3 de junio de 2019), *aff'd, Stein Industries v. United States*, Slip Op. 19-75 (CIT 2019).

nada" que involucra a todo el grupo de productos procesados posteriormente por la filial de Maquilacero. El expediente no establece claramente qué actor -Maquilacero o Comercio- es responsable de que la cuestión del alcance en esta revisión administrativa sea tratada sobre una base de "todo o nada". En una solicitud típica para determinar el alcance de una investigación sobre la cobertura del producto (que involucre productos importados), si veinte productos o modelos están bajo cuestionamiento, la resolución, basada en sus hechos, abordará los veinte y puede encontrar que algunos estén dentro del alcance del procedimiento y otros fuera de él. En este caso, tenemos una única resolución sobre el alcance que incluye todo lo vendido en el mercado nacional por la filial de Maquilacero. No nos parece que Maquilacero buscara un análisis producto por producto; más bien, su enfoque parece haber sido paralelo a su demanda de NC, ya que ambas pretensiones buscan mantener las ventas de la afiliada en el mercado interno, totalmente fuera del cálculo del valor normal. En cualquier caso, el planteamiento de "todo o nada" ha persistido en esta apelación.

¿La sección transversal parcialmente alterada de ciertos productos seleccionados en este grupo hace que la determinación del alcance de Comercio sobre todos ellos sea "contraria a la ley"? El Panel no ve nada en el expediente que hubiera permitido, y mucho menos obligado a Comercio a dictar tal resolución sobre toda la categoría. Observamos que no hay consenso entre las partes en cuanto a cualquier producto que carezca de sección transversal rectangular. En efecto, Comercio afirma haber revisado los ejemplos de producto presentados por Maquilacero y haber encontrado expresamente que tenían, de hecho, una sección transversal rectangular.<sup>35</sup> Además, Maquilacero sólo proporcionó "dibujos de muestra" de "partes representativas" a Comercio.<sup>36</sup> Incluso si no estuviéramos de acuerdo con uno o más de los pocos productos examinados en la apelación, no tenemos motivo (debido a que Maquilacero no nos lo ha solicitado) para revisar la determinación de los hechos, sobre la base de producto por producto, realizada por Comercio.

En estas circunstancias, declinamos considerar que la decisión de Comercio sobre el amplio alcance de la categoría de productos sea contraria a la ley.

## **VI. Si la Determinación de Comercio de Negar a Maquilacero un Ajuste de Nivel de Comercio se Apoyó en Evidencia Sustancial y si de Otra Manera Estuvo de Conformidad con la Ley**

### **A. Antecedentes**

Maquilacero sostiene que las ventas de partes automotrices de su afiliada se hicieron en un NC distinto al de las ventas de Maquilacero de LWRPT en Estados Unidos y en el mercado interno. Maquilacero argumenta que la decisión de Comercio de tratar las ventas de Maquilacero y las ventas de su afiliada al mismo nivel comercial, incluyendo así las ventas del mercado interno de la afiliada en el cálculo del valor normal sin ajuste del NC, es contraria a la evidencia en el expediente administrativo y se aparta del régimen legal y de las regulaciones de Comercio.

### **B. Marco Legal**

Bajo el 19 U.S.C. §§1677b(a) y 1677b(a)(1)(B)(i), Comercio está obligado a llevar a cabo una "comparación justa" entre el precio de exportación y el valor normal y por lo tanto, establecer el valor normal "en la medida de lo posible, en el mismo nivel de comercio que el precio de exportación o el precio de exportación reconstruido". Si las ventas en Estados Unidos y en el mercado comparado se realizan en niveles comerciales diferentes, y si esa diferencia afecta a la comparabilidad de los precios, Comercio está obligado a realizar un ajuste por nivel de comercio.<sup>37</sup>

La regulación de Comercio, publicada en 19 C.F.R. §351.412(c)(2), establece que la agencia "determinará que las ventas se realizan en diferentes niveles de comercio si se realizan en diferentes etapas de comercialización (o su equivalente). Las diferencias sustanciales en las actividades de venta son una condición necesaria pero no suficiente para determinar que existe una diferencia en la fase de comercialización. Cierta grado de superposición en las actividades de venta no impedirá determinar que dos ventas se encuentran en diferentes etapas de comercialización". El *Preámbulo* de la regulación de Comercio, 62 Fed. Reg. en 27.371, detalla que:

{L}a ley indica que dos ventas con diferencias sustanciales en las actividades de venta pueden, sin embargo, estar en el mismo nivel comercial, y la SAA añade que dos ventas con algunas actividades de venta comunes pueden, sin embargo, estar en diferentes niveles comerciales. Tomados en conjunto, los dos puntos establecen que un análisis de las actividades de venta por sí solo es insuficiente para establecer el NC. Más bien, el

<sup>35</sup> Ver Memorial 57.2 de Comercio en 24-25, citando IDM en 9 y Notificación de Dificultad en Responder al cuestionario de la sección B en el Anexo 1, E.C. 4.

<sup>36</sup> Memorial 57.3 de Maquilacero en 19.

<sup>37</sup> 19 U.S.C. §1677b(a)(7)(A)(ii).

Departamento debe analizar las funciones de venta para determinar si los niveles comerciales identificados por una parte son significativos. En situaciones en las que algunas diferencias en las actividades de venta están asociadas con diferentes ventas, si esa diferencia equivale a una diferencia en los niveles comerciales tendrá que ser evaluada en el contexto del esquema completo de comercialización del vendedor. ...

Finalmente, la Declaración de Acción Administrativa de la Ley de Acuerdos de la Ronda Uruguay, H.R. Rep. No. 103-316 (Vol.1), en 809 (1994), reimpresa en 1994 U.S.C.C.A.N. 4040, 4153 ("SAA", por sus siglas en inglés), establece que, para determinar que dos niveles de comercio son diferentes, un factor requerido es "una diferencia entre las funciones reales realizadas por los vendedores en los diferentes niveles comerciales en los dos mercados".<sup>38</sup>

### C. Análisis del Panel

#### *Diferencias en las Actividades de Venta*

Maquilacero argumenta que proporcionó la información necesaria para permitir a Comercio llevar a cabo un análisis del NC y, en particular, que proporcionó pruebas numerosas de las diferencias en las actividades de venta. Maquilacero afirma que identificó ciertas actividades realizadas por su afiliada para los clientes que son fabricantes de equipo originales (OEM por sus siglas en inglés), en el canal 3, las cuales son críticas para el proceso de ventas de la afiliada y que no se realizan para los clientes de Estados Unidos y del mercado doméstico en los canales 1 y 2. Las actividades que Maquilacero caracteriza como específicas en el Canal 3 incluyen: [

]. De acuerdo con Maquilacero, Comercio no dio importancia alguna a las funciones de venta separadas realizadas con respecto a estas ventas aguas abajo, y no consideró si estas actividades constituían una función de venta sustancialmente diferente.<sup>39</sup> Adicionalmente, como estas actividades no se realizaron con respecto a ventas de los canales 1 y 2, no se podía esperar que Maquilacero aportara pruebas comparativas. En otras palabras, se le estaba pidiendo probar algo negativo.

Comercio sostiene que el expediente no apoya esta afirmación. "Aunque hubo algunas diferencias en los niveles de intensidad dentro de las cuatro categorías de funciones de venta, no hubo una diferencia significativa para determinar la existencia de dos niveles comerciales distintos. Comercio considera que estas diferencias no constituyen un nivel adicional de actividades de venta, que equivalga a una función de venta sustancialmente diferente."<sup>40</sup> Asimismo, Comercio señaló que en los Resultados Finales, consideró esta alegación pero siguió encontrando un solo NC en el mercado doméstico basado en la falta de pruebas.<sup>41</sup>

La pregunta para el Panel es si Comercio consideró adecuadamente las actividades que Maquilacero afirma que sólo fueron realizadas por su afiliada en sus ventas aguas abajo en el canal 3, al evaluar la necesidad de un ajuste de nivel comercial, y en particular, si estaba justificado al encontrar que, debido a la falta de pruebas comparativas con respecto a las ventas del canal 1 y 2, no podía evaluar la importancia de las diferencias relacionadas con estas actividades.

Con respecto a tres de estas actividades – [

] – Comercio de hecho consideró que, debido a la ausencia de información comparativa, no disponía de las pruebas necesarias para evaluar la importancia de las supuestas diferencias.<sup>42</sup> Sin embargo, no estamos de acuerdo con Maquilacero en que este enfoque sea incompatible con la obligación de Comercio de basar su determinación en evidencia sustancial. En nuestra opinión, con respecto a estas tres actividades, la filial de Maquilacero no realizaba actividades diferentes, sino que realizaba las mismas actividades con una intensidad presuntamente diferente.<sup>43</sup>

Maquilacero [ ] en relación con los tres canales. La empresa explicó que para las ventas del canal 3, su filial tuvo que [

], mientras que en los canales 1 y 2, [

<sup>38</sup> SAA en 829, 1994 U.S.C.C.A.N. en 4168. La SAA es reconocida por el Congreso y los tribunales de Estados Unidos como una interpretación autorizada de la Ley de Acuerdos de la Ronda Uruguay, incluyendo los cambios que dicha Ley hizo al Título VII de la Ley Arancelaria de 1930. Ver, por ejemplo, *Yangzhou Bestpak Gifts & Crafts Co. v. United States*, 716 F.3d 1370, 1373 (Fed. Cir. 2013).

<sup>39</sup> Memorial 57.1 de Maquilacero en 34.

<sup>40</sup> Ver Memorandum del Análisis de Maquilacero S.A. de C.V. en los Resultados Finales de la Revisión Administrativa 2016/2017 de la Orden de Derechos Antidumping sobre Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligero de México ("Memorandum Final del Análisis de NC") en 5, E.P. 139.

<sup>41</sup> *Id.* en 3.

<sup>42</sup> *Id.* en 4.

<sup>43</sup> Ver Memorial 57.1 de Maquilacero en 16-18.

] no es específico del cliente.<sup>44</sup> Así que Maquilacero está de hecho argumentando que el tipo de [ ] proporcionados con respecto a las ventas del canal 3 involucraban un servicio [ ] y por lo tanto eran cualitativamente diferentes de las ventas de los canales 1 y 2. En nuestra opinión, Maquilacero podría haber aportado fácilmente pruebas comparativas sobre [ ] bajo los canales 1 y 2, lo cual podría haber demostrado, por ejemplo, que dichos servicios eran más complicados, requerían de más personal, o resultaban en [ ]. No lo hizo.

De la misma manera, el expediente demuestra que Maquilacero proporcionó [ ] en los tres canales. Maquilacero explicó que en los canales 1 y 2, se realizan [ ], pero que su afiliada en canal 3 tuvo que [ ].<sup>45</sup> Si Maquilacero hubiera querido establecer que su [ ] del canal 3 era significativamente diferente de la [ ] de los canales 1 y 2, pudo haberlo hecho. Desde nuestro punto de vista, no era irrazonable que Comercio concluyera que, en ausencia de tales pruebas, no podía evaluar la importancia de las supuestas diferencias.

Del mismo modo, en lo que respecta a [ ], Maquilacero argumentó que en sus ventas aguas abajo, la función de [ ] consume más tiempo y requiere que el personal se familiarice con cada una de las necesidades particulares de cada cliente fabricante de equipo original, a diferencia de las ventas en los canales 1 y 2.<sup>46</sup> En nuestra opinión, el expediente carece de pruebas comparativas para los canales 1 y 2, por lo que no era irrazonable que Comercio concluyera que, en ausencia de tales pruebas, no podía evaluar la importancia de las supuestas diferencias.

Comercio concluyó finalmente que, a falta de pruebas comparativas, estas tres funciones de venta "se realizaban en un único nivel de intensidad".<sup>47</sup> La evidencia del expediente que Comercio citó en apoyo de esa conclusión es más que un "destello" y Maquilacero no ha identificado pruebas contradictorias que Comercio haya ignorado. Bajo estas circunstancias, el Panel no puede decidir en contra de la determinación de Comercio bajo el criterio de evidencia sustancial.<sup>48</sup>

El Panel tampoco puede sostener la reclamación de Maquilacero de que la determinación de Comercio es "contraria a la ley", ya que la determinación de Comercio no violó la ley, ni aplicó incorrectamente la regulación pertinente, ni se apartó sin explicación de la práctica establecida de la agencia. Comercio está obligado a realizar un ajuste cuando existe una diferencia en el NC y ésta afecta la comparabilidad de los precios.<sup>49</sup> Para determinar si esas condiciones existen, Comercio debe hacer determinaciones de hecho consistentes con sus regulaciones, y así lo hizo en este caso. Maquilacero no está de acuerdo con la conclusión fáctica de Comercio sobre la existencia de una diferencia en el NC, pero, como ya se ha dicho anteriormente, de acuerdo con el expediente no se estableció de manera concluyente que hubiera diferentes actividades de venta que equivalieran a una etapa de comercialización significativamente diferente.<sup>50</sup> Comercio razonablemente realizó un análisis cualitativo de las pruebas y, basándose en él, concluyó que sólo había un nivel comercial.

#### *La Pertinencia del Tipo de Cliente*

Observando que el tipo de cliente es un factor relevante en el análisis del NC, tal como se reconoce en el *Preámbulo* de la regulación de Comercio, Maquilacero sostiene que Comercio erróneamente no tuvo en cuenta los diferentes tipos de clientes involucrados en el canal 3 en comparación con los canales 1 y 2. Maquilacero también argumenta que sin la debida consideración del tipo de cliente, el análisis de Comercio está incompleto.<sup>51</sup> En respuesta, Comercio sostiene que el expediente muestra que consideró apropiadamente el tipo de cliente en su análisis.

La parte pertinente del *Preámbulo* dice: "Aunque el tipo de cliente será un indicador importante para identificar las diferencias en los niveles comerciales, la existencia de diferentes clases de clientes no es suficiente para establecer una diferencia en los niveles comerciales". Por lo tanto, nuestra tarea se centra en revisar si Comercio analizó el tipo de cliente y no si, basándose únicamente en dicha diferencia, debería haber determinado la existencia de un NC diferente. Tal y como se indica en el Memorándum Final del Análisis de NC: "Si bien Comercio puede determinar en ciertos casos que las ventas a través de los canales de distribución que involucran a los clientes de los fabricantes de equipos originales (OEM) se realizan en un NC separado, su análisis del NC se basa en las actividades de venta que realiza un declarante, no en la categoría de clientes a los que realiza las ventas".<sup>52</sup>

<sup>44</sup> Memorial 57.1 de Maquilacero en 17.

<sup>45</sup> Memorial 57.1 de Maquilacero en 17.

<sup>46</sup> Memorial 57.1 de Maquilacero en 18.

<sup>47</sup> Memorándum Final del Análisis de NC en 3.

<sup>48</sup> Hasta donde el Panel puede discernir, Comercio no abordó explícitamente en ninguna parte el argumento de Maquilacero de que el [ ] en el canal 3 era una actividad diferente que no se realiza con respecto a las ventas del canal 1 y 2. No obstante, nos preguntamos si dicho [ ] es una actividad de venta que pudiera ser la base para un ajuste por NC. En nuestra opinión, dicha actividad parece estar relacionada con la fabricación y no con la venta de productos.

<sup>49</sup> Ver 19 U.S.C. §1677b(a)(7)(A); 19 C.F.R. §351.412(b).

<sup>50</sup> Ver 19 C.F.R. §351.412(c)(2).

<sup>51</sup> Memorial 57.1 de Maquilacero en 37, citando el *Preámbulo*, 62 Fed. Reg. en 27,371.

<sup>52</sup> Memorándum Final del Análisis de NC en 4.

El expediente muestra que Comercio analizó el tipo de cliente en su análisis del NC. No estamos de acuerdo con Maquilacero en que Comercio "solo" lo consideró para determinar los diferentes niveles de intensidad de las actividades de venta. Como explicó Comercio en relación con los Resultados Preliminares,<sup>53</sup> al determinar si las ventas del mercado de comparación estaban en diferentes etapas, consideró el tipo de cliente, y otros factores, como parte de su análisis del NC. De hecho, los memorandos del análisis para Maquilacero, tanto en los Resultados Preliminares como en los Resultados Finales, contenían un análisis exhaustivo que incluía el tipo de cliente.

Por lo tanto, este Panel no está de acuerdo en que Comercio haya pasado por alto la relevancia del tipo de cliente, de manera que implicara al estándar de "evidencia sustancial" o el de "contrario a la ley".

#### *Coherencia Entre Procedimientos Paralelos*

Finalmente, Maquilacero remite a este Panel al resultado de una revisión administrativa en un procedimiento antidumping separado, en el que Comercio determinó que las ventas en el mercado doméstico por parte de la filial de Maquilacero se hicieron a un NC diferente al de las ventas de exportación.<sup>54</sup> De acuerdo con Maquilacero, Comercio no ha explicado por qué no se llegó a la misma conclusión sobre el NC si se trata de las mismas empresas, funciones de venta, proceso de venta y clientes y cubrió un período de revisión contemporáneo. *Id.* Comercio sostiene que el "análisis del nivel comercial es específico a los hechos y se determina caso por caso, examinando todos los hechos, circunstancias y pruebas pertinentes."

Recordamos que los paneles deben aplicar el criterio de revisión establecido en el 19 U.S.C. §1516A(b)(1)(B), que nos obliga a "declarar ilegal cualquier determinación, hallazgo o conclusión que... no esté respaldada por evidencia sustancial en el expediente". Por lo tanto, este Panel debe centrarse en la información y las pruebas aportadas en *este* expediente. Con base en el expediente bajo consideración, hemos constatado que Comercio analizó la reclamación de Maquilacero en relación con el procedimiento paralelo de Pared Gruesa y explicó por qué la información y las pruebas en el expediente de LWRPT apoyaron su determinación de NC. El hecho de que Comercio haya llegado a una conclusión diferente en otro procedimiento, basado en un expediente diferente, no cambia nuestra conclusión. Comercio explicó suficientemente la diferencia en los resultados.

### **VII. Si Comercio Estableció un Margen de Dumping para Perfiles conforme a Derecho**

#### **A. Introducción**

La apelación de Perfiles se refiere a la metodología utilizada para asignar un margen de dumping a un exportador no investigado en una revisión administrativa. Perfiles argumenta que el margen de dumping que Comercio le asignó como exportador no investigado no refleja su realidad económica y, por tanto, es contrario a la ley y a las pruebas que constan en el expediente. Comercio responde que tenía derecho a utilizar en una revisión administrativa, como su metodología estándar, la misma metodología de la tasa correspondiente a "todos los demás" que está obligado por ley a aplicar en las investigaciones. Estamos de acuerdo y, por tanto, confirmamos la decisión de Comercio.

#### **B. Marco Legal**

En una investigación antidumping o una revisión administrativa, Comercio debe determinar un margen de dumping individual para cada exportador o productor conocido de la mercancía en cuestión.<sup>55</sup> Los márgenes específicos de las partes que responden se calculan a partir del análisis de los datos de ventas y costos obtenidos de éstas a través de los cuestionarios antidumping.<sup>56</sup> Sin embargo, si este proceso no es factible debido al gran número de participantes, Comercio puede seleccionar un número más razonable de exportadores/productores para estas determinaciones individuales.<sup>57</sup>

Cuando Comercio ha limitado su revisión en virtud del 19 U.S.C. §677f-1(c), calcula una tasa correspondiente a "todos los demás" que asigna a los exportadores no investigados, como Perfiles. La disposición legal que rige el cálculo de una tasa correspondiente a "todos los demás" *en las investigaciones* se encuentra en 19 U.S.C. §1673d(c)(5). Sin embargo, como ha observado el Circuito Federal, el 19 U.S.C. §1673d(c)(5) "se aplica por sí solo a las investigaciones, no a las revisiones administrativas periódicas".<sup>58</sup>

De acuerdo con el 19 U.S.C. §1673(d)(5)(a), la "regla general" es que la tasa correspondiente a "todos los demás" "será una cantidad igual al promedio ponderado de los márgenes de dumping promedio estimados establecidos para los exportadores y productores investigados individualmente, excluyendo cualquier margen de cero y de *minimis*, y cualquier margen determinado completamente bajo la sección 1677e" {hechos

<sup>53</sup> Memorandum del análisis para Maquilacero S.A. de C.V. en los Resultados Preliminares de la Revisión Administrativa 016/2017 de la Orden de Derechos Antidumping sobre sobre Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligero de México (29 de agosto de 2018) en 2-4, E.C. 188.

<sup>54</sup> Memorial 57.1 de Maquilacero en 39-40, *citando* sobre Perfiles y Tubos Rectangulares de Pared Gruesa de México, 84 Fed. Reg. 24,473 (Dep't Comm. 2019).

<sup>55</sup> 19 U.S.C. §1677f-1(c)(1).

<sup>56</sup> *Bestpak*, 716 F.3d en 1372.

<sup>57</sup> 19 U.S.C. §1677f-1(c)(2).

<sup>58</sup> *Albemarle Corp. & Subsidiaries v US*, 821 F.3d 1345, 1352 (Fed. Cir. 2016).

disponibles}. Por lo tanto, está claro que Comercio no sólo tiene derecho, sino que de hecho está *obligado* a utilizar esta metodología en una investigación en la que se cumplan las condiciones de hecho.

Sin embargo, existe una "excepción" en el 19 U.S.C. §1673(d)(5)(b) para situaciones en las que "los márgenes de dumping promedio estimados establecidos para todos los exportadores y productores investigados individualmente son de cero o *de minimis* o se determinan enteramente bajo los {hechos disponibles}".

En tales casos, Comercio "puede utilizar cualquier método razonable para establecer la tasa estimada correspondiente a todos los demás ... incluyendo el promedio ponderado de los márgenes de dumping para los exportadores y productores examinados individualmente". *Id.* La SAA explica que si bien el margen promedio ponderado es el "método esperado" en tales situaciones, "si este método no es factible, o si resulta en un promedio que no refleje razonablemente los márgenes de dumping potenciales para los exportadores o productores no investigados, Comercio puede utilizar otros métodos razonables".<sup>59</sup>

Por último, los exportadores/ productores no seleccionados también tienen la opción de llenar voluntariamente el cuestionario antidumping para solicitar una investigación individual oportuna. Sin embargo, incluso después de que la parte que responde, presente a tiempo su respuesta al cuestionario, Comercio puede negarse a investigarle plenamente, si determina que el número de exportadores o productores que han presentado dicha información es tan grande que el examen individual de dichos exportadores o productores sería excesivamente gravoso e impediría la finalización oportuna de la investigación.<sup>60</sup>

### C. Argumentos de las Partes

En la revisión administrativa subyacente a esta apelación, Comercio eligió para responder obligatoriamente, a dos partes seleccionadas para su revisión individual y, les calculó márgenes promedio ponderados individuales. Estos márgenes no eran de cero o *de minimis*, ni se basaban totalmente en los datos disponibles. Dado que Perfiles no fue elegido como parte de los exportadores/productores seleccionados y no presentó una respuesta al cuestionario ni solicitó ser tratado como exportador/productor voluntario, Comercio no calculó un margen de dumping individual para Perfiles, sino que le asignó preliminarmente un margen de dumping basado en el promedio ponderado de los márgenes asignados a los exportadores/productores seleccionados.<sup>61</sup> En su Memorial, Perfiles argumentó que Comercio debía asignarle un margen de cero basándose en los resultados de una revisión administrativa anterior de 2014-2015.<sup>62</sup> Sin embargo, Comercio rechazó este argumento y asignó a Perfiles un margen de dumping basado en un promedio ponderado de los dos exportadores/productores que fueron investigados individualmente.<sup>63</sup>

En la apelación, Perfiles argumenta que la tasa de dumping que le asignó Comercio no estaba respaldada por evidencia sustancial en el expediente y no estaba en concordancia con la ley. Perfiles considera que Comercio debe asegurarse de que la tasa de dumping para cada demandado sea "justa y equitativa", calculada "con la mayor exactitud posible",<sup>64</sup> y refleje su "realidad económica".<sup>65</sup> Dado que Comercio nunca había constatado que Perfiles llevara a cabo prácticas de dumping, dicha empresa argumenta que el hecho de que Comercio se basara en los márgenes calculados para los exportadores/productores seleccionados, sobre los que Perfiles no tenía ningún control ni relación, no reflejaba su realidad económica. En su lugar, "lo más preciso hubiera sido concluir que el margen de dumping de Perfiles {en el período de examen 2016-2017} habría sido el mismo que en el pasado,"<sup>66</sup> y asignarle un margen de cero.

Comercio responde que siguió su "práctica largamente establecida" al asignar a Perfiles un margen de dumping basado en las tasas calculadas para los exportadores investigados, y que esta práctica es consistente con la ley y el precedente del Circuito Federal. Además, cita la decisión del Circuito Federal en el caso *Albemarle* para afirmar que no es apropiado utilizar datos de una revisión administrativa anterior para asignar tasas a exportadores no examinados, tanto porque Comercio debe basar su decisión en el expediente que tiene ante sí en cada revisión, como porque Comercio "debe utilizar siempre la información más actualizada disponible".<sup>67</sup>

### D. Análisis del Panel

Como punto de partida, observamos que la tasa correspondiente a "todos los demás" asignada a Perfiles en esta revisión administrativa se basó en márgenes calculados para los exportadores/productores seleccionados que no eran ni cero, ni *de minimis*, ni se basaban totalmente en los hechos disponibles. Por lo

<sup>59</sup> SAA en 873, reimpresso en 1994 U.S.C.C.A.N. en 4200. Ver *Bestpak*, 716 F.3d en 1373.

<sup>60</sup> 19 U.S.C. §1677m(a)(2).

<sup>61</sup> Ver Memorandum de Decisión de los Resultados Preliminares de la Revisión Administrativa Antidumping: sobre Perfiles y Tubos Rectangulares de Grosor Ligerero de México; 2016-2017 (29 de agosto de 2018), E.P. 111.

<sup>62</sup> Memorial de *Perfiles* (9 de octubre de 2018), E.P. 111.

<sup>63</sup> Resultados Finales, 84 Fed. Reg. en 16.646 (22 de abril de 2019), E.P. 142.

<sup>64</sup> Memorial 57.1 de Perfiles en 5, citando *Koyo Seiko Co. v. United States*, 36 F.3d 1565, 1573 (Fed. Circ. 1994) ("Comenzamos señalando que uno de los propósitos de las leyes antidumping es calcular los derechos antidumping sobre una base justa y equitativa").

<sup>65</sup> *Id.* citando a *Bestpak*, 716 F.3d en 1378.

<sup>66</sup> *Id.* en 6.

<sup>67</sup> Memorial 57.2 de Comercio en 34-35, citando *Albemarle*, 821 F.3d en 1357.

tanto, es evidente que, si esta tasa de "todos los demás" se hubiera establecido en una investigación, en lugar de una revisión administrativa, Comercio habría estado *obligado* por ley a utilizar la metodología que utilizó. Por lo tanto, la cuestión es si Comercio tenía derecho a adoptar el mismo enfoque que su "metodología estándar" en las revisiones administrativas. Para nosotros, esta es una cuestión de derecho.<sup>68</sup>

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 19 U.S.C. §1673d(c)(5) "se aplica por sí solo a las investigaciones, no a las revisiones administrativas periódicas".<sup>69</sup> Sin embargo, Comercio afirma<sup>70</sup> (y Perfiles no lo disputa)<sup>71</sup> que la "metodología estándar" de Comercio consiste en consultar la ley "en busca de orientación" para calcular la tasa correspondiente a "todos los demás" en las revisiones administrativas.<sup>72</sup> Este enfoque ha sido citado con aprobación por el Circuito Federal en *Albermarle*, donde el Tribunal explicó que "el marco legal contempla que Comercio empleará los mismos métodos para calcular una tasa separada en las revisiones administrativas periódicas que en las investigaciones iniciales" y que, "por esta razón, el propio Comercio ha considerado que la metodología de la ley es aplicable en las revisiones administrativas periódicas, así como en las investigaciones iniciales". Por lo tanto, no vemos razón alguna para concluir que Comercio no tenía derecho a utilizar la metodología legal aplicable en las investigaciones como su metodología estándar en las revisiones administrativas.

Perfiles argumenta que, a pesar de su "metodología estándar", Comercio debería haber considerado en este procedimiento el margen de dumping de cero de Perfiles en una revisión administrativa anterior (2014-2015) para determinar su margen de dumping, en lugar de la metodología legal. Perfiles basa este argumento en la decisión de la CAFC en el caso *Bestpak*, donde el Tribunal consideró que una tasa separada del 123.83% para un exportador no investigado que se basaba en el promedio simple de un margen *de minimis* y en los hechos desfavorables disponibles no reflejaba la "realidad económica" del exportador y, por tanto, no estaba respaldada por evidencia sustancial.<sup>73</sup>

En nuestra opinión, *Bestpak* es inapropiado para el caso que nos ocupa. Esa apelación implicaba una investigación en la que el estatuto se aplicaba por sí solo. Sin embargo, debido a que los márgenes para ambos declarantes obligatorios eran *de minimis* o se basaban completamente en los hechos disponibles, Comercio aplicó la "excepción" de la subsección 5(b) en lugar de la "regla general" de la subsección 5(a). De acuerdo con la subsección 5(b), Comercio puede utilizar "cualquier método razonable", incluyendo una tasa de promedio ponderado para los exportadores/productores seleccionados. La SAA explica que en esta situación, si bien una tasa promedio ponderada es el "método esperado", Comercio puede utilizar otra metodología si la tasa promedio ponderada "no refleja razonablemente los márgenes potenciales de dumping para los exportadores o productores no investigados".<sup>74</sup>

Por lo tanto, la cuestión ante el Tribunal en *Bestpak* era si "Comercio utilizó 'métodos razonables' al tomar el promedio simple de una tasa *de minimis* y una tasa total de acuerdo a los hechos desfavorables de que se tenía conocimiento...".<sup>75</sup> El Tribunal concluyó que la metodología de Comercio no constituía un error legal, pero que era irrazonable tal como se aplicaba porque Comercio encontró un margen de 123.83% en circunstancias en las que "realmente sólo tenía una base justificada y calculada para los márgenes de dumping y esa información procedía del exportador con un margen *de minimis*".<sup>76</sup> Por el contrario, en el procedimiento que revisa este Panel, ninguna de las tasas calculadas para los exportadores/productores seleccionados era de cero, *de minimis* o se basaba totalmente en los hechos disponibles, y la situación prevista en la excepción legal no existía. Por lo tanto, el Tribunal en *Bestpak* simplemente no se enfrentó a la misma cuestión de hecho o de derecho a la que se enfrenta este Panel.

Comercio se refiere a la decisión del Circuito Federal *Albermarle* para la posición de que no se le permite basarse en los resultados de las revisiones administrativas anteriores. En primer lugar, observamos que en *Albermarle*, al igual que aquí, el procedimiento subyacente era una revisión administrativa. Además, al igual que *Bestpak*, *Albermarle* implicaba un caso en el que no se aplicaba la "regla general", en este caso porque ambos declarantes obligatorios tenían márgenes *de minimis*. Así, el Tribunal se cuestionaba si, en los términos de la SAA, era razonable recurrir a los resultados de una revisión administrativa pasada, en lugar de

<sup>68</sup> Comercio sostiene que, aunque su metodología estándar se guía en la ley, ni la ley ni los reglamentos abordan el establecimiento de la tasa correspondiente a "todos los demás" en las revisiones administrativas. *IDM* en 6. Perfiles no cuestiona esta interpretación. Memorial 57.1 de Perfiles en 4-5.

<sup>69</sup> *Albermarle*, 821 F.3d en 1352.

<sup>70</sup> Memorial 57.2 de Comercio en 32-33.

<sup>71</sup> Memorial 57.1 de Perfiles en 4.

<sup>72</sup> Comercio adoptó el mismo punto de vista durante la revisión administrativa. *Ver IDM* en 6. Durante los alegatos orales, el Panel preguntó a los abogados tanto de Comercio como de Perfiles si tenían conocimiento de algún procedimiento en el que Comercio se hubiera desviado de esta "metodología estándar". Ninguna de las partes tenía conocimiento de ningún caso en el que lo hubiera hecho.

<sup>73</sup> Memorial 57.1 de Perfiles en 5-6, *citando Bestpak*, 716 F.3d en 1378.

<sup>74</sup> SAA en 873.

<sup>75</sup> *Bestpak*, 716 F.3d en 1378.

<sup>76</sup> *Id.* en 1379.

a la metodología "esperada", debido a que esta última metodología no reflejaba razonablemente los márgenes potenciales de dumping. Por lo tanto, el análisis del Tribunal en *Albemarle* no es directamente aplicable en esta apelación.

No obstante, consideramos que el razonamiento del Tribunal en *Albermarle* es informativo. El Tribunal rechazó el recurso de Comercio al margen en una revisión administrativa previa, en lugar de un promedio ponderado para los exportadores/productores seleccionados. Al hacerlo, enfatizó la "preferencia manifiesta de la ley por la información contemporánea"<sup>77</sup> y señaló que "no hay base para asumir simplemente que los hechos subyacentes o los márgenes de dumping calculados siguen siendo los mismos de un periodo a otro".<sup>78</sup> De hecho, el Tribunal explicó que, incluso en el contexto de la excepción bajo la subsección 5(b), Comercio debe tener evidencia sustancial para desviarse de un margen basado en los datos contemporáneos para los declarantes obligatorios.<sup>79</sup> Por lo tanto, aunque *Albemarle* se distingue claramente de este caso, aun así apoya la afirmación de Comercio de que el recurso a los márgenes de las revisiones administrativas pasadas es desfavorable.

Finalmente, somos conscientes de la declaración del Circuito Federal en el caso *Koyo* de que "uno de los propósitos de las leyes antidumping es calcular los derechos antidumping sobre una base justa y equitativa".<sup>80</sup> En nuestra opinión, la clara preferencia de la ley en las investigaciones por el cálculo de una tasa correspondiente a "todos los demás" basada en un promedio de los márgenes reales calculados para los exportadores/productores seleccionados sugiere que la aplicación del mismo enfoque como la metodología estándar en las revisiones administrativas es consistente con ese propósito.

En resumen, consideramos que Comercio estaba facultado, como cuestión de derecho, a aplicar, como su práctica habitual, las metodologías establecidas en el 19 U.S.C. §1673(d)(c)5. En cualquier caso, dada la "preferencia manifiesta por la información contemporánea" de la ley, no podemos concluir que la decisión de Comercio de basarse en los márgenes contemporáneos calculados sobre la base de los precios y costos reales de los exportadores/productores seleccionados, en lugar de los márgenes de Perfiles calculados dos años antes, no estuviera respaldada por evidencia sustancial.

#### VIII. ORDEN DEL PANEL

POR LO TANTO, con base en las pruebas que obran en el expediente administrativo, la legislación aplicable, los escritos presentados por los participantes y los argumentos orales en la audiencia pública, este Panel CONFIRMA las determinaciones impugnadas del Departamento de Comercio; y además

ORDENA que al decimoprimer día siguiente, el Secretariado de la Sección Estadounidense expida un Aviso de Acción Final del Panel.

ASÍ SE ORDENA.

Emitida el 27 de junio del 2022

Firmado en el original por:

/s/Jesse Kreier

Jesse Kreier, Presidente

/s/Álvaro Baillet

Álvaro Baillet

/s/Ursula García

Ursula García

/s/Marisol González

Marisol González

/s/John Magnus

John Magnus

Mtro. **Sergio Roberto Huerta Patoni**, en mi carácter de Director General de Legislación y Consulta; con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12, fracciones XIV y XXIX, y 29 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2019 y su

<sup>77</sup> *Albemarle*, 821 F.3d en 1356.

<sup>78</sup> *Id.*

<sup>79</sup> *Id.* en 1357.

<sup>80</sup> *Koyo*, 36 F.3d en 1

posterior reforma, CERTIFICO que la presente copia fotostática es reproducción fiel de los archivos que obran en esta unidad administrativa y se expide un total de treinta y un fojas útiles. Lo anterior para los efectos legales conducentes.

En la Ciudad de México, a veinte de julio de dos mil veintidós.- Director General de Legislación y Consulta,