

REVISIÓN JUDICIAL DE LAS DEMANDAS ADMINISTRATIVAS RELATIVAS AL COMERCIO EN LOS TRIBUNALES DE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA*

David A. GANTZ**

SUMARIO: I. *Antecedentes históricos*. II. *Jurisdicción de los tribunales de Estados Unidos*. 1. *Tribunal de comercio internacional*. 2. *Jurisdicción del CAFC*. 3. *La Suprema Corte de Estados Unidos*. III. *Naturaleza y alcance del procedimiento de revisión*. 1. *Nivel y alcance de la revisión*. 2. *Deferencia a las determinaciones estatutarias de la dependencia*. 3. *Conflictos entre los acuerdos internacionales de comercio y otras leyes estadounidenses*. IV. *Procedimientos*. 1. *Tribunal de comercio internacional*. A. *Inicio de una acción*. B. *Las partes*. C. *Trato de información confidencial*. D. *Procedimientos en casos de antidumping y cuotas compensatorias*. E. *Procedimiento en materia aduanal*. F. *La sentencia*. G. *Precedente*. 2. *Procedimientos ante el CAFC*. A. *Interposición de la demanda*. B. *Las partes*. C. *Información confidencial*. D. *Procedimientos*. E. *La sentencia*. V. *Alternativas al proceso actual de revisión*.

Desde 1909, los tribunales de Estados Unidos han tenido la facultad de revisar las decisiones administrativas de las dependencias gubernamentales en materia aduanera y de comercio. Con la promulgación de la Ley de Acuerdos sobre Comercio de 1979,¹ y la Ley del Tribunal Aduanero de 1980,² el alcance de la revisión judicial aumentó y en los 13 años anteriores ha producido un volumen de decisiones judiciales sobre comercio que, en la opinión del ponente, no se equipara con las de ninguna otra nación.

* Traducción de Verónica De La Rosa Jaimes.

** Director asociado del Centro Nacional de Derecho para el Libre Comercio Interamericano y profesor visitante de derecho, en la facultad de Derecho de la Universidad de Arizona.

1 Pub. L. núm. 96-39, 93 Estat. 30 (1979).

2 Pub. L. 96-417, 94 Estat. 1727 (1980), así como por Pub. núm. 96-542, 94 Estat. 3209 (1980).

(¡Si esto es bueno o no es un asunto distinto!). Esta ponencia analiza la historia de la revisión judicial de decisiones relacionadas con el comercio, la jurisdicción, el alcance de la revisión y los procedimientos de las cortes responsables y su desarrollo. También se refiere a los cambios que podrían hacerse en el futuro para mejorar el proceso de revisión judicial.

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Mientras el desarrollo de las “injustas” leyes de comercio es relativamente reciente, como se discutirá posteriormente, la legislación en materia aduanera se remonta casi al principio de la República.³ Sin embargo, la revisión administrativa de clasificación y valorización de resoluciones no fue iniciada sino hasta 1890, con la creación del *Broad of General Appraisers* del Ministerio de Hacienda.⁴

El Tribunal de Apelaciones Aduaneras fue creado en 1909, en parte para asegurar uniformidad en las resoluciones aduaneras.⁵ El Tribunal Aduanero de Estados Unidos, precursor del Tribunal de Comercio Internacional, no fue establecido sino hasta 1926.⁶ El Tribunal Aduanero se creó derivándose del “artículo I”, es hijo del Congreso (cuyos poderes están enumerados en el artículo I de la Constitución de Estados Unidos). Sin embargo, su jurisdicción fue ampliada en 1956, y desde esa época ha sido considerado un tribunal del “artículo III”, ya que los órganos judiciales están enumerados en el artículo III de la Constitución de los Estados Unidos.⁷ Estos tribunales, reflejan el propósito del artículo I de la Constitución de los Estados Unidos de que “todos los derechos e impuestos de importación, así como las cuotas deben ser uniformes en todos los Estados Unidos.”

La comprensible revisión y expansión de la jurisdicción, de lo que era en 1980 el Tribunal Aduanero era necesaria en gran medida por la Ley de Convenios Comerciales de 1975. Aquel estatuto implementó los códigos del GATT en materia de impuestos *an-*

3 Ley de Tarifas del 4 de julio 1789, 1 Estat. 24 (1789). Una historia detallada y excelente del Tribunal Internacional de Comercio se encuentra en *Litigio ante el Tribunal de Comercio de Estados Unidos*, de Edward D. Re. 19 USCA en XVII-XXVIII.

4 Ley de Administración Aduanera, c. 407, Secs. 12, 13, 26, Estat. 136-37 (1890).

5 Ley de Tarifas de 1909, c. 6, Sec. 29, 36 Estat. 11, 106.

6 Ley de 28 de mayo de 1926, c. 411, Sec. 1, 44 Estat. 669 (1926).

7 Ver 28 U.S.C., Sec. 251 (1956).

tidumping y cuotas compensatorias para los Estados Unidos,⁸ también constituyó la revisión más completa a las leyes de comercio de Estados Unidos desde la Ley Arancelaria de 1930. En particular, por primera vez una ley de convenios comerciales proporcionaba la revisión judicial para un amplio campo de decisiones administrativas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias⁹ (antes de 1989, la revisión de estas decisiones era muy limitada).¹⁰

La ley del Tribunal Aduanero de 1980, promovida en el Senado, por Dennis De Concini, senador por Arizona, fue designada no sólo para asegurar que la revisión judicial de las acciones de comercio contempladas en la Ley de Convenios Comerciales, ocurriría, sino para eliminar lo que en el pasado había sido una frecuente confusión, los conflictos de competencia entre el Tribunal Aduanero y tribunales federales de primera instancia.¹¹ Entre otras cosas, la ley

1) Cedió al nuevo Tribunal de Comercio Internacional (CIT) (que reemplazó al Tribunal Aduanero) un amplio ámbito de poder legal otorgado a los tribunales del artículo III; 2) Dio al CIT jurisdicción exclusiva en materia comercial y aduanera; 3) Dio al CIT autorización para revisar las decisiones relativas al programa de asistencia y capacitación a trabajadores desempleados y agencias aduanales; 4) Autorizó juicios de jurado; 5) Expandió el número de personas con capacidad para demandar; 6) y estableció un estándar de revisión y los requisitos para las acciones civiles.¹²

En 1982, el Tribunal de apelaciones Aduaneras y de Patentes fue reconstituido como "Tribunal de Apelación del Circuito Federal" (CAFC). La apelación se estableció, *inter alia*, sobre el CIT.¹³

8 Acuerdo en Implementación del artículo VI del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (Código *Antidumping* del GATT), GATT, 26º Sup. BISD 171 (1980). Acuerdo de Interpretación y Aplicación de Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (Código de Subsidios del GATT), GATT, 26º Sup. BISD 56 (1980).

9 Ley de Acuerdos de Comercio de 1979, Sec. 516A, julio 26, 1979, Pub. L. 96-39, Título X.

10 Empezando en 1975, los productores norteamericanos fueron autorizados para buscar revisión, en el Tribunal Aduanero, de los actos administrativos del Ministerio de Hacienda, relativos a la no imposición de cuotas compensatorias. Ley de Tarifas de 1930, enmendada Sec. 516 (d), 19 U.S.C. Sec. 1516 (d) (1976).

11 126 Cong. Rec. 27063 (1980).

12 Pub. L. 94-417, 94 Estat. 1727 (1980); ver H. R. Rep. núm. 1235, 96º Cong., 2ª Ses. 27-28, en Cong. and Admin. News, 1980, Estados Unidos 3738-40.

13 28 U.S.C. Sec. 1295 (a) (5), Acta de Perfeccionamiento de los Tribunales Federales de 1982, Pub. L. 97-164, Título I, Sec. 127 (a), 96 Estat. 25, 37 (1982).

El marco judicial es inusual desde algunos puntos de vista. El CIT, tiene su sede en la ciudad de Nueva York, pero está autorizado para establecerse en cualquier otro lugar y se compone por nueve jueces nombrados con la aprobación del Senado.¹⁴ Con algunas cuantas excepciones,¹⁵ cada caso es resuelto por un sólo juez. Funciona en pleno en algunos casos, pero en materia aduanera y de comercio, es un tribunal de apelación.

El CAFC, cuyos jueces son nombrados de la misma manera, tiene su sede en Washington, D.C. Funciona exclusivamente como un tribunal de apelación, escuchando apelaciones del CIT y de la corte de demandas de Estados Unidos, apelaciones sobre patentes de los tribunales federales y de la Oficina de Patentes de Estados Unidos, así como apela decisiones del *Merit Systems Protection Board*.¹⁶ Excepto en raras ocasiones cuando sesiona *en banc*,¹⁷ los casos se presentan a la CAFC ante tres jueces, así como los otros tribunales federales de apelación.

II. JURISDICCIÓN DE LOS TRIBUNALES DE ESTADOS UNIDOS

1. *Tribunal de Comercio Internacional*

Un propósito fundamental de la Ley del Tribunal Aduanero de 1980, era asegurar que el CIT tenía jurisdicción exclusiva en materia aduanal y de comercio, para eliminar la confusión existente en cuanto a quién correspondía la competencia de casos particulares, al tribunal aduanal o a los tribunales federales. La jurisdicción del CIT está especificada por el estatuto¹⁸ e incluye lo siguiente:

1. Derogación de “protestas” aduaneras relativas a las decisiones de importación del servicio aduanal de Estados Unidos [Sec. 1581 (a)];

2. Impugnaciones contra las clasificaciones y decisiones del servicio aduanal [Sec. 1581 (b)];

14 28 U.S.C. Sec. 251 (a) (1988).

15 Tres paneles de jueces son convenidos sólo cuando una acción objeta la constitucionalidad de un acto del Congreso, decreto presidencial, u orden ejecutiva o (a discreción del juez en jefe) cuando un asunto particularmente importante está implicado. Ver. E. Re., *op. cit.*, nota 3, en 7.

16 28 U.S.C. Sec. 1295 (a).

17 En un año reciente, sólo dos de más de 800 demandas fueron oídas *en banc*.

18 28 U.S.C. Secs. 1581 (a) - 1581 (i).

3. Impugnaciones contra acciones del Departamento de Comercio en materia de *antidumping* y de cuotas compensatorias [Sec. 1581 (c)];

4. Revisión de decisiones del Ministerio del Trabajo y del Ministerio de Comercio con respecto al programa de asistencia y capacitación para los trabajadores o comunidades afectadas por las importaciones;

5. Acciones para revisar las decisiones finales del Ministerio de Hacienda [Sec. 1581 (e)];

6. Órdenes pidiendo que la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos revele información confidencial [Sec. 1581 (f)];

7. Revisión de las decisiones del Ministerio de Hacienda para negar o suspender permisos para establecer agencias aduanales;

8. Revisión de decisiones del Ministerio de Hacienda, anteriores a la importación, relativas a su clasificación, valoración, calificación, etcétera, donde se señale que resultaría un daño irreparable si la revisión judicial previa no se garantiza [Sec. 1581 (h)];

9. Revisión en materia de ganancias, aranceles, restricciones cuantitativas o la ejecución de los mismos, no específicamente enumerados en otros, pero excluyendo jurisdicción sobre asuntos señalados en el párrafo 3, anterior. [Sec. 1581 (i)].¹⁹

Para efectos de esta ponencia, vale la pena señalar que la jurisdicción del CIT incluye resoluciones del servicio aduanal de Estados Unidos en cuanto a clasificación, valoración, casos de desventajas y penalidades y revisión de decisiones administrativas basadas en leyes de *antidumping* y de cuotas compensatorias.

El CIT puede revisar virtualmente cualquier decisión “final” que en base a las leyes *antidumping* y cuotas compensatorias haga el Ministerio de Comercio (que calcula la cifra de cualquier margen de *dumping* o subsidio) y la Comisión Internacional de Comercio de Estados Unidos, quien es la responsable de determinar cuándo una industria en Estados Unidos ha sido afectada materialmente, amenazada de serlo; o cuándo el establecimiento de una industria ha sido seriamente retrasado.²⁰ Las decisiones apelables incluyen determinaciones sobre *dumping* o perjuicio material y algunas decisiones “preliminares” que tienen efecto definitivo, como la determinación negativa preliminar de perjuicio material,

¹⁹ *Idem.*

²⁰ 19 U.S.C. Sec. 1516a; ver 19 U.S.C. Secs. 1671 (a), 1673.

que es el último recurso en procedimientos de *antidumping* o de cuotas compensatorias.²¹ El CIT también tiene jurisdicción sobre las decisiones tomadas por el Ministerio de Comercio, sobre si un cierto tipo de mercancía entra en algún grupo o alguna clase de mercancías regidas por normas en materia de *antidumping* y de cuotas compensatorias.²²

Además de las funciones enumeradas, el CIT tiene jurisdicción residual (*residual jurisdiction*) diseñada para aplicarse a otras materias aduaneras y de comercio que no han sido establecidas en otras secciones anteriores.²³ Se ha sugerido que el propósito de la estipulación de jurisdicción residual (*residual jurisdiction provision*) era cumplir con el mandato del artículo 1, Sección 8, de la Constitución de Estados Unidos²⁴ que dice “todos los derechos e impuestos aduanales y aranceles deben ser uniformes en todo el país”. El alcance de la jurisdicción residual (*residual jurisdiction*) del CIT ha estado sujeta a considerable controversia.²⁵

El CIT también tiene jurisdicción sobre las acciones de los Estados Unidos para sanciones administrativas o multas, de bonos aduanales, o derechos de aduana,²⁶ sobre reconveniones, contrademandas y acciones de terceros en casos ante él²⁷ y sobre acciones civiles de Estados Unidos para reforzar las sanciones administrativas por violación a un orden administrativo protector impuesto por el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá.²⁸ El CIT no tiene jurisdicción penal. Sin embargo, posee todas las funciones legales, equitativas y estatutarias de los tribunales federales.²⁹

21 19 U.S.C. Sec. 1516a (a) (1) (c).

22 219 U.S.C. Sec. 1516a (a) (2) (B) (vi).

23 28 U.S.C. Sec. 1581 (i).

24 E. Re. *op. cit.*, nota 3, en 12.

25 Ver Sidney N. Weiss, “Sinopsis de casos resueltos en los tribunales de Estados Unidos relativos a jurisdicción de acuerdo con 28 U.S.A. 1581 (i)”, *Octava Conferencia Anual Judicial del Tribunal Internacional de Estados Unidos*, 28 de octubre, 1992.

26 28 U.S.C. Sec. 1582.

27 28 U.S.C. Sec. 1583.

28 28 U.S.C. Sec. 1584. Presumiblemente, la misma autoridad será requerida para órdenes judiciales protectoras impuestas en la implementación de preceptos del capítulo 19 del NAFTA.

29 28 U.S.C. Secs. 1585, 2643.

2. *Jurisdicción del CAFC*

El Tribunal de Impugnaciones para el Circuito Federal tiene exclusiva jurisdicción sobre apelaciones del CIT.³⁰ Bajo ciertas circunstancias, una sentencia interlocutoria (no definitiva) del CIT, cuando certifique por un juez del CIT que implique un “asunto de derecho donde exista un fundamento substancial para la diferencia de opinión”, puede ser apelada directamente al CAFC.³¹ Sin embargo, en otras circunstancias, sólo una sentencia “definitiva” del CIT puede impugnarse.

La cuestión de “definitividad” ha sido motivo de litigio en varias ocasiones. Según la jurisprudencia actual, una sentencia del CIT no es definitiva hasta que las devoluciones al Ministerio de Comercio o la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos (USITC) —peticiones en las que la agencia corrige sus decisiones para que concuerden con las instrucciones del Tribunal, o explica ciertos aspectos de su decisión— han sido hechas.³² En casos complejos, si la certificación no es práctica o posible, significa que pueden transcurrir muchos años antes de que la sentencia del CIT sea definitiva. Por ejemplo, en *Dawo Electronics Co., Ltd. et al v. United States*,³³ que fueron interpuestas en enero de 1985, la sentencia (de hecho tres sentencias seguidas de dos devoluciones) que dio lugar al juicio definitivo y apelable que se dictó hasta julio de 1992.

También, un reducido grupo de asuntos decididos por la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos están sujetos a revisión directa por el CAFC.³⁴ Las acciones derivadas de la Sección 337 de la Ley de Aranceles de 1930, enmendada, desafía las “prácticas desleales”, que normalmente consisten en la importación de productos que violan patentes, marcas o diseños de Estados Unidos.³⁵ El CIT no es competente para revisar las decisiones de la Comisión Internacional de Estados Unidos (USITC)

30 28 U.S.C. Sec. 1295 (a) (5).

31 28 U.S.C. Sec. 1292 (b), 1292 (c).

32 *Badger-Powhatan v. United States*, 808 F. 2d 823.825 (Cir. Fed. 1986); *Cabot Corp. v. United States*, 788 F. 2d 1539, 1542 (Cir. Fed. 1986).

33 712 F. Supl. 931 (Ct. Comercio Internacional 1989), 760 F. Supp. 200 (Ct. Comercio Internacional 1991), 794 F. Supp. 389 (Ct. Comercio Internacional 1992).

34 19 U.S.C. Sec. 1337 (c); 28 U.S.C. Sec. 1295 (a) (6).

35 Ver 19 U.S.C. Sec. 1337 (a).

Sec. 337, que son de hecho juicios administrativos sujetos al Código de Procedimientos Administrativos.³⁶

3. *La Suprema Corte de Estados Unidos*

No existe ninguna apelación de derecho contra el CAFC ante la Suprema Corte. Sin embargo, las partes en un juicio del CAFC pueden tratar de obtener revisión discrecional de la Suprema Corte a través de un *writ of certiorari*. Por supuesto, sólo un número relativamente pequeño de casos apelados de los tribunales federales de apelación son revisados por la Suprema Corte y esa revisión es aún más escasa en demandas aduaneras y de comercio.³⁷

III. NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN

1. *Nivel y alcance de la revisión*

El alcance de la revisión de los tribunales en materia de comercio, particularmente en caso de *antidumping* y cuotas compensatorias no es muy amplio. En el caso de algunas decisiones preliminares, la decisión de la autoridad administrativa (Ministerio de Comercio o CIT de Estados Unidos) debe ser “arbitraria, caprichosa, un abuso discrecional, o en contra de la ley.”³⁸ Con respecto a sentencias definitivas, la decisión de la agencia será sostenida salvo que “no se apoye en pruebas sustanciales el expediente administrativo, o no sea conforme a la ley.”³⁹ Cuando las apelaciones son llevadas al CAFC, el estándar de revisión es el mismo, y el CAFC tomará su propia decisión dependiendo de la suficiencia del expediente y su concordancia con la ley.⁴⁰

36 Ver 19 C.F.R., partes 210 y 211.

37 Una excepción significativa fue *Zenith Radio Corp. v. United States*, 437 Estados Unidos (1878), que implicaba el asunto de si la remisión no-excesiva de los impuestos al valor agregado en las importaciones de mercancía constituiría un subsidio del gobierno a la mercancía que sería impugnada bajo las leyes de cuotas compensatorias de Estados Unidos.

38 19 U.S.C. Sec. 1516a (b) (1) (A).

39 19 U.S.C. Sec. 1516 a (b) (1) (B); ver *NTN Bearing Corp. of America v. United States*, 757 F. Sup. 1425, 1427 (Ct. Comercio Internac. 1991), *aff'd*, 972 F2d 1355 (Cir. Fed. 1992).

40 Ver *Matsushita Elec. Indus. Co., Ltd. v. United States*, 750 F 2d 927, 932 (Cir. Fed. 1984). (CAFC debe primero determinar si el CIT aplicó adecuadamente el estándar estatutario y sólo así ver si la resolución del USITC se apoyaba por pruebas sustanciales en la grabación.

REVISIÓN JUDICIAL DE LAS DEMANDAS ADMINISTRATIVAS 187

Igualmente significativa, la revisión de las demandas de *anti-dumping* y cuotas compensatorias por el CIT se encuentran en el expediente administrativo desarrollado en el procedimiento administrativo. Esto consiste en toda la información de hechos y argumentación legal presentada a la dependencia, así como el memoranda de la propia oficina, con excepción de cierta información privilegiada.⁴¹ Mientras que a las partes se les permite presentar informes al CIT, y normalmente hay un informe [ver parte IV (a) (4) *infra*], ninguna otra información de hechos será aceptada. Si alguna información relevante no se presentó a la dependencia administrativa no podrá ser presentada ante el tribunal revisor.

De la misma manera, con el CAFC, en tanto que el expediente administrativo es transmitido del CIT al CAFC, sólo algunas partes designadas del expediente se presentan ante el CAFC.⁴²

Cuando existen varias demandas aduaneras, por ejemplo, en materia de valoración, la revisión del CIT surge *de novo* cuando hay algún desacuerdo.⁴³ Sin embargo, la decisión del Servicio Aduanal, no se ignora. Mientras el tribunal determina las leyes y hechos una vez más, el estatuto establece la presunción de que la decisión del Servicio Aduanal de Estados Unidos es correcta.⁴⁴ Esta presunción se aplica tanto a si hay un juicio *de novo* como a cuando no hay disputa sobre los hechos, el caso se decide por un auto de juicio sumario.⁴⁵ El CIT puede desarrollar sus propios expedientes administrativos, emplear expertos, reunir sus propias pruebas, etcétera.⁴⁶ En estos casos, el tribunal actúa como juez de primera instancia, aunque el alcance de la revisión del CAFC es muy similar al de los casos de *antidumping* y cuotas compensatorias.

2. Deferencia con las determinaciones estatutarias de la dependencia

El CIT y el CAFC han tenido que seguir necesariamente los dictámenes de la Suprema Corte de Estados Unidos al determi-

41 19 U.S.C. Sec. 1516 a (b) (2).

42 Ver Fed. R. App. P. 40, Cir. Fed. R. 40 (junio 1, 1993).

43 Ver *Marubeni America Corp. v. United States*, F. Supp. (Cédula Op. 93-72, Ct. Comercio Internac. mayo 14, 1993).

44 28 U.S.C. Sec. 2639 (a) (1).

45 Ver *UGG Intern. Inc. v. United States*, 813 F. Supp. 848, 851 (Ct. Comercio Internac. 1993).

46 38 U.S.C. Sec. 2639 (a) (1).

nar el alcance de la revisión, el grado de deferencia garantizado a las decisiones de las dependencias, en general, es alto:

Para sostener una aplicación [de la dependencia] de [un] término de la ley, no sólo necesitamos encontrar que su interpretación sea la única razonable, o que la conclusión ha sido la misma a la que nosotros hubiéramos llegado, si hubiéramos tenido que resolver la cuestión jurídica en la primera instancia.⁴⁷

Más aun, se reconoce que un tribunal federal “no puede sustituir su organización contenida en algún precepto legal por una interpretación del administrador de una dependencia, aunque esta sea razonable”.⁴⁸

El CAFC ha subrayado esta “inmensa” diferencia debido a que el Ministerio de Comercio es el “experto en leyes *antidumping*”; enfatizando que “la interpretación del secretario acerca del estatuto no es la única razonable, o la que el Tribunal ve como la más razonable.”⁴⁹

Esta diferencia es más significativa en circunstancias en las que los tribunales no han interpretado claramente alguna ley. Desafortunadamente, esta categoría incluye varias de las leyes *anti-dumping* y cuotas compensatorias. Como el CAFC señaló recientemente:

Cuando existe alguna laguna en un precepto estatutario debemos examinar si en su propia interpretación de responsabilidades de la ley (de aranceles) la dependencia, que utiliza diariamente el precepto, emplea una ‘interpretación lícita’... *Nuestra obligación no es calificar la sabiduría, o resolver una controversia, o analizar intereses públicos, sino respetar las legítimas decisiones hechas por la dependencia al interpretar y aplicar el estatuto.*⁵⁰

Esta diferencia no es absoluta. Los tribunales, particularmente el CIT, frecuentemente deciden que la interpretación de la dependencia no está suficientemente apoyada en textos legales o en

47 *Zenith Radio Corp. v. United States*, 537 U.S. 443, 450 (1978), citando *Udall v. Tallman*, 380 U.S. 1, 16 (1964).

48 *Cevron USA, Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 844 (1984).

49 *Consumer Products Division, SCM Corp. v. Silver Reed America, Inc.*, 753 F.2d 1033, 1039 (Cir. Fed. 1985).

50 *Suramérica de Aleaciones Laminadas, C.A. v. United States*, 966 f.2d, 660, 665 (Cir. Fed. 1992).

historia legislativa, como lo demuestran ampliamente numerosas devoluciones de autos en varios asuntos de leyes y de interpretación.⁵¹ De acuerdo con el CAFC el Ministerio de Comercio “le ha sido entregado poder que puede ser ‘ejercido’ arbitrariamente como un ‘club informal’.”⁵² De una manera general sin embargo, el CAFC muestra gran deferencia a las acciones del Ministerio de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos; los litigantes tendrán problemas al tratar de convencer a los tribunales que la resolución de la dependencia debe ser anulada.

3. *Conflictos entre los acuerdos internacionales de comercio y otras leyes estadounidenses*

Un área de la jurisprudencia del CIT y del CAFC que ha sido particularmente molesta para las partes extranjeras, es la que señala que en caso de conflicto entre un precepto del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y alguna ley de comercio de Estados Unidos, la ley de Estados Unidos prevalece.

Esto se basa en el estatuto siguiente:

“Ningún precepto de cualquier tratado de comercio aprobado por el Congreso... ni la aplicación de algún precepto a alguna persona o circunstancia, que esté en conflicto con cualquier estatuto de Estados Unidos tendrán efecto o fuerza obligatoria según el derecho de Estados Unidos.”⁵³

La ley se aplica a los “códigos” adoptados durante la “Cumbre de Tokyo” del GATT en 1979, incluyendo los Códigos de *Anti-dumping* y Subsidios.⁵⁴ Este precepto no se aplica al Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (FTA) o los futuros acuerdos como el NAFTA. Sin embargo, la legislación de

51 Ver *Daewoo Electronics Company, Ltd. et al v. United States*, 712, F. Supp. 931, 942-43 (Ct. Comercio Internac. 1989). (Rechazando la interpretación del precepto de costo de producción del Departamento de comercio y pidiendo reconsideración de metodología); *Zenith Electronics Corp. v. United States*, 633 F. Supp. 1382, 1401 (Ct. Comercio Internac. 1986) (CIT 633 F. Supp. 1382, 1401 (Ct. Comercio Internac. 1986) (CIT rechazó la interpretación del Departamento de Comercio del Estatuto sobre los cálculos de impuestos indirectos cargados en las ventas del mercado de origen que son rebatidas o no recolectadas en las ventas de exportación).

52 *Olympic Adhesives, Inc. v. United States*, 899, F.2d 1565, 1572 (Cir. Fed. 1990), citando *Atlantic Sugar, Ltd. v. United States*, 744 F.2d 1556, 1560 (Cir. Fed. 1984). El demandado no puede ser sancionado por utilizar “la mejor información disponible” cuando la información exigida por el Ministro de Comercio no existe.

53 19 U.S.C. Sec. 2504 (a).

54 19 U.S.C. Sec. 2503 (c).

implementación para el FTA incluye restricciones similares,⁵⁵ y se debe presumir que la legislación de implementación para NAFTA incluirá preceptos similares, estableciendo la supremacía de los estatutos estadounidenses en caso de conflicto.

Los tribunales de comercio han seguido esta contricción.⁵⁶ Sin embargo, en esta área la interpretación del precepto internacional, y de los estatutos de Estados Unidos, es frecuentemente confusa. En esas circunstancias, los tribunales, usualmente, buscan evitar las interpretaciones de leyes de comercio que están en conflicto con algún convenio internacional de comercio, así el presidente de la Corte John Marshall previene: "Un acto del Congreso nunca debe interpretarse de manera que viole la ley de las naciones, si existe otra posible interpretación..."⁵⁷ Las partes interesadas, incluyendo al gobierno de Estados Unidos, frecuentemente presentan una interpretación del GATT, como argumento para apoyar la interpretación de algún estatuto.⁵⁸

Sin embargo, la manera de analizar el CIT y el CAFC varía de juez a juez y de caso en caso. Como un comentarista ha señalado,⁵⁹ en algunos casos, los tribunales enfatizan la supremacía de la norma de Estados Unidos sobre el GATT en caso de conflicto;⁶⁰ en otros, el GATT o los "códigos" son vistos como medios de interpretación y armonía con el derecho de Estados Unidos,⁶¹ y

55 Ley del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, pub. L. 100-449; 102 Estat. 1851, Sec. 102 (a) (1988).

56 *Suramérica de Aleaciones Laminadas, C.A. v. United States*, 966 F.2d 660, 668 (Cir. Fed. 1992); *Algoma Steel Corp., Ltd. v. United States*, 865 F.2d 240, 242. (Cir. Fed. 1989).

57 *Murray v. Schooner Charming Betsy*, 6 U.S. (2 Cranch) 64, 118 (1804).

58 Ver Memorial de Estados Unidos, en *Daewoo Electronics Co., Ltd. et al. v. United States*, Apelación nos. 92-1558/92-1562, en 36/38 (diciembre 2, 1992).

59 L. Shambon, "La interacción de las leyes de comercio internacional de Estados Unidos y el GATT", *Octava Conferencia Judicial Anual del Tribunal de Estados Unidos de Comercio Internacional*, en 10 (28 de octubre de 1992).

60 Ver *Hercules Inc. v. United States*, 673 F. Supp. 454, 477 (Ct. Comercio Internac. 1987) (CIT rechazó utilizar el GATT para propósitos de interpretación en donde el GATT era claro, pero el Precepto de Estados Unidos confuso.); *Timken Co. v. United States*, 673 F. Supp. 495, 520 (Ct. Comercio Internac. 1987). (El CIT rechazó el requerir al Ministerio de Comercio el seguimiento de una provisión del Código *antidumping* del GATT que no estaba explícitamente incorporada a la ley estadounidense de *antidumping*).

61 Ver *United States Steel Corp. v. United States*, 618 F. Supp. 496, 500-02 (Ct. Comercio Internac. 1985). (Término de la suspensión de liquidación después de 120 días del Departamento de Comercio basado en la regla del Código del GATT, a pesar del silencio del estatuto de Estados Unidos); *Chaparral Steel v. United States*, 901 F.2d 1097, 1103 (Cir. Fed. 1990) (la decisión del USITC de no requerir la acumulación de importaciones en determinados perjuicios materiales se mantuvo, señalando que un enfoque distinto sería inconsistente con el GATT).

existen otros todavía, donde los tribunales evitan el asunto argumentando que el Tratado de Comercio y las leyes de Estados Unidos⁶² están de acuerdo. Algunos litigantes perseverantes, continuarán instando a los tribunales a ver al GATT como un medio de interpretación de las leyes de comercio de Estados Unidos y buscando evitar conflictos directos.

IV. PROCEDIMIENTOS

Las reglas y procedimientos aplicables a acciones ante el CIT y el CAFC son similares a los procedimientos civiles federales aplicables a los tribunales federales de Estados Unidos de primera instancia (*US District Courts*) y reglas federales procesales de apelación judicial,⁶³ respectivamente, con las diferencias requeridas en la materia que compete a estos dos tribunales. Este resumen se limita a los aspectos más sobresalientes de estas reglas y procedimientos.

1. *Tribunal de Comercio Internacional*

A. *Inicio de una acción*

Como en la mayoría de los tribunales federales, un procedimiento de apelación comienza con un emplazamiento y la interposición de la demanda, y en el caso de apelación en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias sólo con el emplazamiento.⁶⁴ Sin embargo, el CIT ahora pretende hacer el emplazamiento y la demanda simultáneamente para “agilizar el procedimiento”, junto con la cuota necesaria para iniciar el juicio.⁶⁵ El plazo para interponer la demanda es importantísimo. La ley dispone que la

62 Ver *Alberta Pork Producers' Marketing Board v. United States*, 669, F. Supp. 445, 446 (Ct. Comercio Internac. 1987). (USITC se mantuvo en no ser requerido para determinar un nexo causal entre subsidios y perjuicios, bajo la ley de Estados Unidos o bajo el código de subsidios del GATT); *Daewoo Electronics Co., Ltd. v. United States*, 712 F. Supp. 931, 953 (Ct. Comercio Internac. 1989) [“La corte no encuentra ningún conflicto entre este acuerdo internacional (el código *antidumping* del GATT) y su disposición implementada...].

63 28 U.S.C., Código Federal de Procedimientos Civiles, Código Federal de Procedimiento de Apelación.

64 CIT Regla 5 (a).

65 US\$ 120 en la mayoría de las instancias; ver *Código del CIT 3 (b) y Comentario Práctico*.

apelación debe interponerse dentro de un plazo de 30 días, a partir de la fecha de publicación de las resoluciones definitivas administrativas en el *US Federal Register* (equivalente al *Diario Oficial de la Federación*).⁶⁶ (La interposición ocurre en la fecha cuando se envía la notificación por correo certificado y con acuse de recibo).⁶⁷ El CIT ha considerado este requisito como absoluto; si la tarifa postal no es correcta y en consecuencia se devuelve la notificación al remitente, o si el mensajero es atropellado por un camión en su camino al correo, se pierde la jurisdicción y el asunto es rechazado.⁶⁸

B. *Las partes*

En la mayoría de las acciones ante el CIT, así como ante los tribunales federales de Distrito de primera instancia, cualquiera de las partes con algún interés puede intervenir. Sin embargo, (en impugnaciones de una decisión del Servicio Aduanal acerca de la liquidación de mercancía importada) sólo la parte que impugna puede participar; no hay intervención de terceros.⁶⁹ De la misma manera, en procedimientos de *antidumping* y cuotas compensatorias, las únicas partes ante el CIT son “las partes interesadas” que fueron las partes en los procedimientos seguidos ante la dependencia administrativa.⁷⁰ Una de las partes, puede promover su litigio, o intervenir por su propio derecho.⁷¹ Sin embargo, alguien que haya sido afectado por el caso, pero no haya sido parte en los procedimientos ante la Agencia, no puede participar. (Hay que notar que el procedimiento ante el CAFC es diferente). Las reglas también señalan que la intervención tiene que ser en tiempo.⁷²

66 19 U.S.C. Sec. 1516a (a) (1), (2).

67 CIT Regla 5 (f).

68 Ver *NEC Corp. v. United States*, 806 F.2d 247, 249 (Cir. Fed. 1986). (Envío de emplazamientos sin las suficientes cuotas postales y reenvío subsecuente después del plazo señalado privó de jurisdicción al CIT); *American Chain Assn. v. United States*, 746 F. Supp. 112, 116 (Ct. Comercio Internac. 1989) (encomendando emplazamientos que llevaban la cuota postal apropiada a mensajeros para su entrega a la oficina postal fue insuficiente para transferir jurisdicción a donde el mensajero implicado en un accidente automovilístico, no entregaba los emplazamientos a la oficina postal dentro del plazo señalado).

69 28 U.S.C. Secs. 2631 (j) (1) (a).

70 28 U.S.C. Secs. 2631 (j) (1) (B).

71 CIT Regla 24 (a); 24 (c); en ausencia de justa causa, la parte debe ejercitar su derecho a intervenir dentro de treinta días después de la entrega de la demanda.

72 CIT Regla 24 (a).

Este enfoque puede causar dificultades para alguna parte, en un caso que levante controversias similares o idénticas ante una dependencia administrativa, ya que desde la primera decisión del CIT se puede perjudicar los subsecuentes esfuerzos de dicha parte tendientes a lograr la revocación (o confirmación) de la acción de la dependencia.

En la mayoría de las instancias, una acción en el CIT se lleva contra el gobierno de Estados Unidos, como demandado. En los procedimientos del CIT, los Ministerios de Hacienda y de Comercio —incluyendo al Servicio Aduanal— son representados por el Departamento de Justicia de Estados Unidos, como con la mayoría de las dependencias federales. Debido al status independiente del ISITC, no tiene representante ante el CIT. Cuando una parte interviene “de derecho” en la acción, puede ser de parte del actor desafiando al gobierno, o puede ser de parte del gobierno, tratando de convencer al CIT de que la acción de la dependencia fue correcta y que debe confirmarse. Por supuesto, en muchas apelaciones complejas en materia de comercio, una parte en particular puede estar apoyando la decisión de la dependencia en algunos puntos y desafiándola en otros. Por esta razón, muchas de estas partes presentan sus propios casos (que son después consolidados con otros implicando la misma sentencia final) para asegurar flexibilidad máxima de la acción.

C. *Trato de información confidencial*

El CIT, como las dependencias mencionadas, tiene preceptos para tratar la “información comercial reservada” o información confidencial.

Los expedientes administrativos del Ministerio de Comercio, o del USITC casi siempre contienen estos datos confidenciales. De la misma manera, muchas apelaciones o decisiones de clasificación, valoración u otras decisiones del Servicio Aduanal requieren que el Tribunal considere datos empresariales confidenciales. De acuerdo con esto, en el CIT, estos documentos son archivados bajo sello y los representantes legales de las partes tienen garantizado el acceso al expediente confidencial sólo después de haber ejecutado “compromiso jurídico de confidencialidad” (*judicial protective orders*) que especifica las condiciones para proteger estos datos y no revelarlos a personas que no estén autorizadas, inclu-

yendo a sus clientes.⁷³ Donde los informes incorporan estos datos, también se presentan bajo sello y las versiones públicas sin la información confidencial también deben ser sometidas.

Con mayores casos de *antidumping*, incluyendo expedientes de miles de hojas, el expediente se da al representante legal de las partes en microfilm, para que pueda ser guardado bajo llave de manera segura en archiveros.

D. *Procedimiento en casos de antidumping y cuotas compensatorias*

El limitado alcance de revisión del CIT en casos de *antidumping* y cuotas compensatorias permite acelerar el proceso de revisión del tribunal, aunque en la práctica los casos no se resuelven siempre de manera pronta. Una vez que el emplazamiento, demandas y todos los recursos procedimentales se han presentado, y múltiples casos que envuelven la misma determinación administrativa se han fusionado, se presenta un tipo de recurso para un juicio sumario. Debido a que todos los hechos están en el expediente administrativo ante el tribunal y que el expediente no puede ampliarse, el actor presenta una “moción” para que dicte el juicio sobre el asunto.⁷⁴

Un memorial y las réplicas a los memoriales son permitidos en la mayoría de los casos.⁷⁵ Cuando hay varios casos presentados por múltiples sujetos relativos a la misma determinación administrativa que se han fusionado, se permiten varios memoriales. Una vez que éstos se han presentado, tiene lugar la audiencia. Esto no es un juicio, sólo la exposición oral de argumentos y rara vez toma más de dos horas a las partes el presentar sus casos al juez.

E. *Procedimiento en Materia Aduanal*

Como señalamos anteriormente, con la mayoría de los asuntos aduaneros (valoración, clasificación, descuentos, sanciones), el CIT sostiene un juicio *de novo*, que puede ser un juicio por jurado, similar a los tribunales federales de primera instancia. El tribunal ha ampliado el reglamento del CIT para permitir descubrimien-

73 Ver CIT Regla 71 (c).

74 CIT Regla 56.1.

75 CIT Reglas 56.1 (b), 56.1 (d).

tos (*discovery*), utilizar peritos expertos, aceptar pruebas, etcétera, incluyendo el mantener el juicio en un lugar conveniente para las partes.⁷⁶ Por ejemplo, en un procedimiento reciente relativo a la correcta clasificación de ciertos vehículos de cuatro ruedas importados de Japón, el juez, entre otras cosas, entrevistó a diseñadores e ingenieros, vio varios videocassettes de distintos vehículos, inspeccionó coches-muestras, e incluso manejó varios vehículos.⁷⁷

F. *La sentencia*

Los jueces del CIT rinden fallos escritos explicando su análisis de los hechos y las conclusiones de la ley con detalle. Muchos de estos fallos son publicados en el *Boletín de los Tribunales de Comercio Internacional* (*Court of International Trade Reporter*) y en el *Suplemento Federal* de la West Publishing Company junto con las decisiones de los tribunales federales de primera instancia.

Debido a la extrema complejidad de las controversias y cálculos, de los procedimientos administrativos de *antidumping* y cuotas compensatorias, el fallo inicial del CIT es rara vez “definitivo”. Es más, la determinación señala que la resolución administrativa sea devuelta⁷⁸ al Departamento de Comercio con instrucciones para volver a calcular los márgenes, de acuerdo con las instrucciones del tribunal. Del mismo modo, el USITC puede ser requerido para explicar algunos aspectos de su decisión. En algunos casos el Ministerio de Comercio o el USITC pueden estar forzados a buscar más información de los hechos provenientes de las partes.

Una decisión del CIT no es “final” y apelable hasta que dichas devoluciones (y puede haber varias en casos complejos) estén completas, y el tribunal (frecuentemente después de una nueva ronda para presentar informes) haya aceptado los resultados revisados y emitido una resolución final.⁷⁹ Como se ha señalado ante-

76 Ver CIT Regla 38-53.

77 *Morubeni America Corp. v. United States*, F. Supp. Cédula Op. 93-72 (Ct. Comercio Internac. mayo 14, 1993).

78 En muchos casos implicando miles de ventas en el mercado de origen que deben compararse con determinados márgenes de *dumping*, los datos se almacenan en una cinta de computadora y todos los cálculos se hacen a través de computadora. Los registros que acompañan una determinación final para una sola parte extranjera pueden extenderse a miles de páginas, y el programa por sí solo a más de miles de líneas. Ajustes para el valor del mercado extranjero y el precio de Estados Unidos en exceso de cada 50 no son comunes.

79 Ver *Badger-Powhaton v. United States*, 808 F.2d 823, 825 (Cir. Fed. 1986).

riormente, a menos que el juez del CIT acepte certificar una cuestión para una apelación de una sentencia interlocutoria —lo cual es raro—, esto puede convertirse en un litigio muy extenso sobre las cuestiones más importantes antes de que sean resueltas por el CAF, asuntos que pueden hacer otros aspectos de la decisión del CIT discutibles.

G. *Precedente*

Los jueces normalmente hacen referencia a sentencias anteriores del tribunal, ya sean de ellos mismos o de otros jueces y a decisiones de el tribunal aduanal predecesor. Sin embargo, las decisiones de otros miembros del CIT no necesitan seguirse, y no es difícil encontrar que los jueces difieren en cuanto al criterio a seguir. Por ejemplo, el juez Watson ha tratado de llevar a cabo en el Ministerio de Comercio un estudio econométrico para determinar el alcance al que ciertos impuestos indirectos (como los impuestos al valor agregado) que gravan mercancías vendidas en el mercado de origen, pero eximidas cuando se exportan.⁸⁰ Sin embargo, por lo menos uno que otro juez ha sostenido lo contrario.⁸¹ Una vez que el CAFC ha decidido sobre algún asunto, los jueces del CIT, como miembros de un tribunal inferior, deben seguir esta decisión.⁸² En opinión del Ministerio de Comercio de Estados Unidos, no está obligado a seguir las sentencias del Tribunal de la Corte Internacional hasta que el CAFC haya resuelto la controversia definitivamente.⁸³

80 Ver *Daweco Electronics Co. Ltd., et al. v. United States*, 712 F. Supp. 931, 959 (Ct. Comercio Internac. 1989).

81 *Federal-Mogul Corp. v. United States*, 813 F. Supp. 856, 862 (Ct. Comercio Internac. 1993). Ver también *Cambridge Lee Industries, Inc. v. United States*, 723 F. Supp. 1518, 1520 (Ct. Comercio Internac. 1989). (“Desde las decisiones en Tupy I y OKI, ha habido una división continua de autoridad en el Tribunal de Comercio Internacional sobre si una parte debe pedir una revisión administrativa anual, para obtener un requerimiento judicial contra la liquidación”).

82 “Este conflicto en el Tribunal de Comercio Internacinal crea gran incertidumbre para los litigantes, que continuará hasta que el Circuito Federal tenga la oportunidad de resolver este asunto”. *Cambridge Lee Industries*, *supra* nota 81, 723 F. Supp. en 1520.

83 Ver Receptores de TV a colores de la República de Corea; resultados finales de la Administración de Impuestos *Antidumping* [sic]. Revisión, 55 Fed. Reg. 26225, 26226, 26230 (1990).

2. *Procedimientos ante el CAFC*

Con respecto al CIT, el CAFC funciona únicamente como un tribunal de apelación; no hay juicios *de novo*. En la práctica, las apelaciones que llegan al CIT son menos que aquellas que se presentan ante el tribunal inferior, normalmente son las de mayor importancia.

Como fue señalado anteriormente sólo las sentencias “definitivas” son apelables ante el CAFC, a menos que un asunto haya sido calificado por apelación interlocutoria. El juicio de apelación ante el CAFC es relativamente rápido: la mayoría de los casos son resueltos dentro de un año desde la presentación de la apelación.

A. *Interposición de la demanda*

Una apelación de una decisión del CIT se interpone con el CIT, dentro de los treinta días desde que se conoció el juicio, otorgando al gobierno de los Estados Unidos un plazo de sesenta días para apelar. Por lo tanto, en todos los casos del CIT, el periodo para apelación es de sesenta días.⁸⁴ Cada parte de un juicio común interpone escritos por separado; y las apelaciones sobre un mismo juicio se fusionan.

B. *Las partes*

Las partes que apelan (*appelants*) son aquellos que interponen las notificaciones de apelación. Otras partes que participaron antes pero que no interpusieron al juicio del CIT pueden participar como demandados (*appellees*), respondiendo a los argumentos de los apelantes (*appelants*). El CAFC, a diferencia del CIT, permite a los individuos o grupos que serán afectados por la decisión, pero que no participaron con anterioridad, participar como *amici curiae* o “amigos del tribunal”. Los informes *amicus* requieren del consentimiento de todas las partes, o un acto donde el tribunal lo apruebe.⁸⁵ Sin embargo, si una de las partes que no interpuso su demanda en tiempo, no puede presentar ante el CAFC un memorial *amicus*.

84 Fed. R. App. P. 3, Fed. Cir. R. 4.

85 Fed. R. App. P. 29.

C. *Información confidencial*

Como con el CIT, el CAFC toma precauciones para la protección de información confidencial a través de medidas judiciales protectoras (compromiso jurídico de confidencialidad). Cuando exista información confidencial, los informes y apéndices de los documentos interpuestos ante el CAFC deben presentarse tanto en versión confidencial como en pública.⁸⁶ Normalmente, se aplican las mismas medidas judiciales protectoras tanto del expediente como de su contenido, en el CIT y el CAFC.

D. *Procedimientos*

Una vez que el tiempo para interponer la apelación ha expirado, el secretario de acuerdos reunirá todas las demandas del mismo juicio del CIT. Se hará un calendario de plazos para presentar informes ya sea por promoción de las partes o por la propia iniciativa del secretario. Normalmente hay sólo una demanda, una reconvencción y la contestación a ésta.⁸⁷ Los informes están sujetos a límites estrictos en el número de páginas. Cuando todos los informes y apéndices de los documentos se han presentado, se procede a la audiencia, a la cual se puede,⁸⁸ aunque raras veces se hace, renunciar. Normalmente cada parte tiene quince minutos para presentar sus argumentos orales, ante un panel de tres jueces. Una vez que tiene lugar la audiencia, el caso es sometido a análisis de los jueces y en la mayoría de los casos no existe más oportunidad para presentar escritos.

E. *La sentencia*

Como con el CIT, el CAFC presenta en la mayoría de los casos, un fallo escrito indicando el enfoque del tribunal sobre los hechos y el análisis de la ley. También se mencionan las opiniones tanto concurrentes como disidentes. Mientras que algunas sentencias del CAFC no se publican, la mayoría pueden encontrarse en el "*Federal Reporter, Second*" de la *West Publishing Com-*

86 Fed. Cir. R. 11 (b), (2), 28 (d), 30 (h).

87 Fed. R. App. P. 28, Fed. Cir. 28.

88 Fed. R. App. P. 34.

pány junto con las resoluciones de otros tribunales federales de apelación.

Las sentencias del CAFC son definitivas cuando se publican. Sin embargo, es posible pedir una segunda audiencia, o una audiencia en *banc* ante el pleno del tribunal.⁸⁹

Como señalé anteriormente, las resoluciones del CAFC, como las otras de los demás tribunales federales de apelación que no implican una impugnación de derecho, están sujetas a revisión discrecional de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos a través de una petición para un acto de *certiorari*. Muchas de esas peticiones se refieren a conflictos entre tribunales de circuito federal o entre estos tribunales y los tribunales más altos de cada Estado. Los casos de comercio como materia práctica sólo pueden ser revisados si la Suprema Corte cree que el CAFC ha decidido “una cuestión importante de las leyes federales, que no *ha sido*, pero debería aclararse” por la Suprema Corte o cuando existe un conflicto entre un fallo de la Suprema Corte y un fallo del CAFC.⁹⁰

La mayoría de las sentencias del CIT y algunas del CAFC, han resuelto conflictos sobre la jurisdicción de los tribunales, y otros sobre leyes aduaneras y de comercio. En cuanto a éstos últimos tenemos la aplicación de leyes de cuotas compensatorias a la CE; si debe verificarse la información obtenida por el Departamento de Comercio en el *Boletín Anual*; la aplicación de leyes de cuotas compensatorias a economías ciertamente planificadas; los diferentes estándares de daño para decisiones preliminares o definitivas del USITC; el uso de la regla de “la mejor información disponible”, donde una parte no provee información completa; el requisito de que el USITC acumula importaciones de diferentes países cuando determina daño; ajuste al precio y cálculo del costo de producción y valor reconstruido bajo las leyes *antidumping*; y muchos otros asuntos técnicos.⁹¹ Pero el alcance de esta ponencia no abarca estos casos.

89 Fed. R. App. P. 40, 35; Cir. Fed. R. 40, 35. Las audiencias en *banc* se limitan a los conflictos entre tribunales Federales de Circuito de apelación (casi imposible en materia de comercio, porque eso sólo conoce el CAFC), conflictos entre paneles del CAFC (improbable, desde que los paneles deben seguir precedentes del CAFC) o “asuntos de excepcional importancia”. Las mociones de dichas audiencias se garantizan en raras ocasiones.

90 S.C. Regla 10 (1).

91 Ver E. Re., *op. cit.*, nota 3, en 41-48.

V. ALTERNATIVAS AL PROCESO ACTUAL DE REVISIÓN JUDICIAL

Se ha discutido bastante sobre la imparcialidad y eficacia de los procedimientos actuales de revisión en Estados Unidos, en materia de comercio, por ejemplo, si alguna decisión es “libre comercio” o “proteccionismo”.⁹² Si estas críticas son justas o no, existe la clara percepción de que el CIT y el CAFC tienen excesiva deferencia a las dependencias administrativas, particularmente el Ministerio de Comercio y la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos. De cualquier manera, esta percepción fue un factor para que Canadá y México buscaran alternativas de revisión judicial en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos-Canadá y el TLC Norteamericano.⁹³

De hecho, el alcance de la revisión aplicada por el CIT y por el CAFC es similar al que utiliza el sistema judicial de Estados Unidos para revisar las sentencias administrativas.⁹⁴ Se pueden realizar críticas más significativas si nos referimos al tiempo que se requiere para llevar a cabo el proceso de revisión completo y los costos (tanto en dólares como en recursos humanos del poder judicial) de la interposición de una apelación de dependencias administrativas en el CIT y el CAFC.

Una alternativa sería eliminar las apelaciones duales de derecho, y sustituirlas por un sólo nivel de revisión, y posiblemente manteniendo el derecho de impugnación ante la Suprema Corte. Los procedimientos especificados en el capítulo 19 del FTA y el 20 del TLC (NAFTA), efectivamente adoptan esta medida. Las apelaciones de los paneles se sujetan únicamente a un “recurso extraordinario” que se discute en un documento aparte; no hay apelación.

Si, por ejemplo, las apelaciones del Ministerio de Comercio y del USITC fueran remitidas directamente al CAFC (ampliando el número de jueces, posiblemente transfiriendo algunos jueces del CIT), el tiempo y costo del juicio de apelación se reduciría enormemente. Una audiencia ante un panel multinacional eliminaría

⁹² *Ibid.*

⁹³ Ver, Estados Unidos Cámara de Comercio, *NAFTA* 71 (1992).

⁹⁴ Ver *Udall y Tallman*, 380 U.S. 1, 16 (1964). (En acción impugnando la interpretación del Secretario del Interior sobre un precepto, la Suprema Corte estableció que “cuando se enfrente con un problema de interpretación de preceptos, esta Corte mostrará gran deferencia a la interpretación que hayan hecho las dependencias encargadas del asunto”.

REVISIÓN JUDICIAL DE LAS DEMANDAS ADMINISTRATIVAS 201

las preocupaciones de que un sólo juez siguiera un juicio de una sola instancia, y no hay razón para creer que el proceso sería más lento.

Hay, por supuesto, desventajas en este asunto. Actualmente, la mayoría de los expertos del poder judicial federal en materia de comercio y de aduanas reside en el CIT; un amplio número de casos del CAFC se ocupan de materias no comerciales, particularmente de apelaciones en materia de propiedad intelectual, y por lo tanto, la mayoría de los miembros del CAFC, no han desarrollado un buen grado de experiencia en apelaciones de comercio, como aquella que caracteriza a sus homólogos del CIT. Además, muchos de los casos que se llevaron ante el CIT no se apelan en el CAFC; no habría ahorro en tiempo, dinero o recursos humanos por estas acciones.

Además, algunos miembros de la barra creen que el CAFC es excesivamente respetuoso con el gobierno de Estados Unidos. (¡Esta percepción puede depender, por supuesto, del lado en el que se encuentre el abogado!). Presumimos que este grupo no desearía que el CIT, que ha demostrado estar menos de acuerdo con las dependencias, sea eliminado del cuadro.

Vale la pena señalar, que el CIT ha intentado acelerar el juicio de apelación ante él convenciendo a las partes interesadas de presentar, al mismo tiempo, la notificación y la demanda en los litigios y estableciendo conferencias con el objeto de crear plazos para la presentación de memoriales a fin de terminar más rápido el juicio. Si el Ministerio de Comercio pudiera compilar el expediente administrativo con más eficiencia, se podrían terminar los juicios en menos tiempo.⁹⁵

Los jueces del CIT⁹⁶ también tienen la facultad de acordar conferencias que establezcan los plazos específicos para la presentación de escritos, asegurando que el litigio ante el tribunal se complete a tiempo.

Si el TLC (NAFTA) entra en vigor, y si, como se anticipó, otras naciones de América Latina y el Caribe deciden formar parte de él, incluyendo, *inter alia*, los procedimientos del capítulo 19, el número de apelaciones comerciales sometidas a revisión

95 Las reglas para los paneles bajo el capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, requieren que el Ministerio de Comercio resuelva el asunto dentro de los sesenta días de haber interpuesto la demanda. FTA, artículo 1904-(14) (b).

96 CIT Regla 16 (a).

ante los tribunales de Estados Unidos se seguirá reduciendo. Por supuesto, los tratados de libre comercio no afectarán la jurisdicción de los tribunales de Estados Unidos sobre decisiones aduanales *per se*, excepto al grado en que estas decisiones afecten las obligaciones que los Estados Unidos contrajeron con el TLC (NAFTA), y estas se sometan a las provisiones del capítulo 20 del TLC (NAFTA); Controversias entre Estados.