

# EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE DIVERGENCIAS EN EL CENTRO DE DESPACHO ECONÓMICO DE CARGA (CDEC)

ENRIQUE SEPÚLVEDA RODRÍGUEZ<sup>1</sup>  
Abogado Jefe, División Jurídico-Legislativa  
Ministerio Economía

## 1. LEY ELÉCTRICA Y RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

La ley eléctrica<sup>2</sup> distingue diversos mecanismos para la resolución de las controversias que se produzcan en el ámbito de la actividad de generar, transportar y distribuir la energía eléctrica, ya sean controversias entre las empresas eléctricas, entre estas y la autoridad regulatoria o fiscalizadora o entre las empresas eléctricas y terceros ajenos a la actividad. Así, a título meramente enunciativo podemos señalar los siguientes mecanismos:

- a) La Comisión de Hombres Buenos del artículo 62 de la Ley, llamada a resolver sobre el avalúo de las indemnizaciones que deben pagarse al propietario del predio sirviente por la imposición de servidumbres eléctricas para el tendido de líneas de transporte de energía;
- b) El Tribunal Arbitral del artículo 51 G de la Ley, llamado a resolver las controversias surgidas entre el propietario de las líneas de transporte y subestaciones y las empresas eléctricas interesadas en constituir una servidumbre de paso de energía eléctrica por dichas instalaciones, o entre estos últimos entre sí, relacionada con servidumbres de paso de energía eléctrica;
- c) La Comisión Pericial del artículo 118 de la Ley, llamada a resolver las controversias surgidas entre las empresas de servicio público de distribución y la Superintendencia de Electricidad y Combustible, para la determinación del Valor Nuevo de Reemplazo (VNR), a efectos del proceso de fijación de tarifas de distribución;
- d) El mecanismo de ponderación de estudios, para resolver las diferencias entre los estudios tarifarios para la determinación del Valor Agregado de Distribución en el proceso de fijación de tarifas entre las empresas distribuidoras y la Comisión Nacional de Energía; y
- e) El procedimiento de divergencia, para resolver las discrepancias o conflictos entre las empresas que integran los Centro de Despacho Económico de Carga.

En estos procedimientos puede observarse que, tratándose de conflictos entre privados sobre servidumbres, tanto prediales como de paso de energía eléctrica, la resolución del conflicto reside en instancias independientes de las partes y de carácter enteramente privado.

Por otra parte, un conflicto entre un agente privado y la autoridad pública fiscalizadora, para el caso de los VNR, se acude a una instancia técnica de composición mixta (un perito por cada parte y un tercero independiente y calificado: Decano de la Facultad de Ingeniería).

El aspecto particular del denominado Procedimiento de Divergencias consiste en que, tratándose de controversias o conflictos entre empresas privadas generadoras o transportistas de energía eléctrica, su resolución se hace radicar en una autoridad pública: el Ministro de Economía.

## 2. EL PROCEDIMIENTO DE DIVERGENCIAS: RÉGIMEN LEGAL Y REGLAMENTARIO

El artículo 81 de la Ley consagra el procedimiento en análisis, disponiendo que los concesionarios de cualquier naturaleza están obligados a llevar a cabo la interconexión de sus instalaciones y estableciendo la obligación de coordinación con el fin de:

1. Preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico;
2. Garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico;
3. Garantizar el derecho de servidumbre sobre los sistemas de transmisión establecidos mediante concesión.

El inciso tercero de este artículo prevé que en caso de falta de acuerdo entre los concesionarios sobre la forma de realizar la interco-

1 Jefe de la División Jurídico-Legislativa Ministerio de Economía.

2 DFL 1 de 1982, de Minería. Ley General de Servicios Eléctricos.

nexión y de efectuar el transporte o transferencia de la energía, la Comisión Nacional de Energía oír a los concesionarios y entregará una recomendación al Ministerio quien resolverá al respecto.

A nivel reglamentario, el procedimiento estuvo recogido en el antiguo reglamento, D.S. N° 6/85 de Minería, en su artículo 8°. Por su parte, el nuevo Reglamento Eléctrico, D.S. N° 327/97, recogió una experiencia de casi diez años de divergencias y se propuso regular con mayor detalle el procedimiento y los requisitos de constitución de una divergencia.

La primera evidencia que surge de la regulación legal de este procedimiento es el punto de conexión jurídica con los conceptos de coordinación e interconexión de las instalaciones y de seguridad y menor costo económico. La interconexión y operación coordinada de las instalaciones, surge en la ley como una obligación que responde, tanto a la naturaleza de libertad económica de la actividad que permite y supone una concurrencia múltiple de propiedad de los medios de generación y transporte, como también a los condicionantes físicos de dicha actividad que hacen de la energía un bien no almacenable ni etiquetable y que llevan a la necesidad de establecer sistemas de producción con capacidad para atender de modo instantáneo una demanda esencialmente variable.

Por otro lado, la seguridad en el suministro constituye el primer principio rector de toda la actividad. La seguridad en el suministro es un reflejo de la necesidad de su continuidad, de su ininterumpibilidad y de su disponibilidad como propiedades intrínsecas del bien energía y, como tal, constituye un derecho del usuario.

Garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico, es el segundo principio rector del orden público eléctrico instituido en consideración a la diversidad de fuentes de producción de energía con la correspondiente diversidad de costos que convergen en un sistema eléctrico interconectado.

La interconexión, por tanto, como obligación básica, una vez dispuesta, genera para los propietarios de las instalaciones la entrada a un régimen jurídico especial para el desarrollo de su actividad económica, que lo enfrenta a nuevas obligaciones de carácter permanente, ajenas a la autonomía de su voluntad, consistentes en la realización de su actividad de modo concordante con los principios que la ordenan.

Los sujetos obligados a este régimen especial derivado de la coordinación, son tanto los concesionarios, es decir, los propietarios de centrales y sistemas de transmisión establecidos mediante concesión, como también los estable-

cidos sin régimen de concesión pero que deben operar en sincronismo con un sistema eléctrico.

El Reglamento Eléctrico, en sus artículos 178 y 179, establece un procedimiento que, sucintamente expuesto, considera los siguientes aspectos:

- a) La divergencia o conflicto debe tener como motivo la aplicación del Reglamento Eléctrico o el Reglamento Interno del CDEC respectivo.
  - b) El Directorio puede someter a procedimiento de divergencia solo las materias para cuya aprobación sea requerida la unanimidad de los miembros presentes (artículo 177 inciso segundo del Reglamento). Tales materias están señaladas en las letras d), f) y h) del artículo 176, que disponen lo siguiente:
    - d) Aprobar y modificar el reglamento interno del CDEC;
    - f) Resolver los conflictos que le sometan la Dirección de Operación o la Dirección de Peajes;
    - h) Designar a los tres profesionales del Comité de Expertos a que se refiere el artículo 178, los que no podrán ser miembros de las empresas integrantes o sujetas a la coordinación del CDEC.
- En los demás casos, los acuerdos se adoptarán por simple mayoría, es decir, que de todas y las muy variadas materias que puede acordar el directorio del CDEC, solo algunas de ellas quedan sujetas al acuerdo por unanimidad, y solo estas, que tienen relación con el funcionamiento básico del CDEC, pueden ser objeto de divergencias.
- c) Producida la divergencia o conflicto, el Directorio debe requerir la opinión de un Comité de Expertos integrado por tres especialistas. Si sobre el dictamen de este Comité, tampoco concurre la aceptación unánime del Directorio, este deberá trasladar la divergencia al Ministro de Economía quien, previo examen de admisibilidad, e informe de la Comisión Nacional de Energía, deberá emitir una Resolución en el plazo de sesenta días.
  - d) El inciso tercero del artículo 179 dispone a su vez que: *“La resolución del Ministro sustituirá el acuerdo que la divergencia impidió adoptar, o el provisional en su caso, así como las normas pertinentes del reglamento interno, y producirá sus efectos a contar de la fecha de la votación respectiva, salvo que la resolución señale, expresamente, un plazo de vigencia diferente”*.

Del examen de las disposiciones reglamentarias citadas se concluye:

1. Concepto de divergencia. El Reglamento emplea los términos “divergencia” o “con-

flicto” para referirse al mismo procedimiento, lo que se explica en razón de lo dispuesto en la letra f) del artículo 176, que encomienda al CDEC la función de “resolver los conflictos” que le sometan la Dirección de Operación o la Dirección de Peajes.

Se trata, al parecer, de una reminiscencia del antiguo Reglamento, donde era posible que al interior de las Direcciones de Operación y de Peajes se produjesen conflictos entre sus integrantes, dada la composición que tenían estas instancias, con un carácter representativo de los integrantes del Directorio y que, en caso de conflictos, apelaban a este para resolverlos.

A partir del nuevo Reglamento, no resulta concebible el nacimiento de divergencias o conflictos al interior de las Direcciones de Operación y de Peajes, al ser concebidas por su artículo 180, como entidades eminentemente técnicas y ejecutivas, que actúan con idoneidad e independencia y, en tal carácter, solo pueden presentar al Directorio propuestas técnicas, no conflictos, que sí pueden derivar en divergencias.

De tal modo que excluyéndose la posibilidad de conflictos que presente la Dirección de Operación y Peajes, solo subsiste el concepto de divergencia en sentido propio, es decir, carencia de unanimidad en el Directorio sobre una determinada materia y en este sentido, el término “conflicto” viene a ser un sinónimo.

2. **El ámbito objetivo de la divergencia.** Encontrándose acotado a las materias que expresamente autoriza el Reglamento, la eventual presentación de una divergencia ajena a dicho ámbito, puede ser objeto de inadmisibilidad por el Ministerio.
3. **El acuerdo provisional.** Este acuerdo tiene mucha importancia para las empresas, puesto que en él pueden ampararse, eventualmente, conductas oportunistas de algunos de los integrantes del Directorio. En efecto, dado que los plazos para resolver una determinada materia sujeta a divergencia pueden ser relativamente extensos, tanto por los plazos legales como por la posibilidad, no poco infrecuente, que sobre la aplicación de una resolución de una divergencia puedan surgir nuevas divergencias interpretativas, aplicándose en el intertanto un acuerdo provisional que puede dañar seriamente la liquidez de una empresa. Una Resolución reciente del Ministro<sup>3</sup> abordó esta materia, y en ella se ordena al Presidente del Directorio someter a

votación separada el acuerdo de mayoría, dejando constancia de su carácter provisional.

4. **Origen de la Divergencia.** Una divergencia puede tener su origen en propuestas formuladas tanto por alguno de los integrantes del Directorio en sesión ordinaria o extraordinaria, como también en propuestas formuladas por las Direcciones de Operación y Peajes que no obtengan la aprobación unánime del Directorio. En este último caso, puede presentarse la cuestión relativa al acuerdo provisional aplicable a la divergencia. Es decir, ante una propuesta del Director de Operación y Peajes que no reúne unanimidad y activa una divergencia ¿puede el directorio adoptar un acuerdo provisorio distinto a dicha propuesta? Al respecto, la doctrina del Ministerio se ha inclinado en sentido negativo, cuando esta cuestión le ha sido planteada<sup>4</sup> y descarta la opción que, en estos casos, si además la Dirección está cumpliendo un mandato reglamentario, las empresas puedan adoptar un acuerdo provisional diferente a la propuesta del Director de Operación.
5. **Intervención del Ministro.** La intervención del Ministro en la resolución de una divergencia se produce a requerimiento de parte y no de oficio, y una vez requerida, aquel se encuentra legalmente obligado a pronunciarse dictando una resolución, en la que puede resolver el fondo del asunto, o bien, declarar la inadmisibilidad del mismo.
6. **Plazos.** El plazo reglamentario para el informe del Comité de Expertos es de 30 días, no existiendo uno expreso para que la divergencia sea presentada a este Comité por el Presidente del Directorio. Sin embargo, el Directorio tiene 7 días para recurrir al Ministro una vez que se ha votado en él el dictamen del señalado Comité. El Ministerio, por su parte, tiene 60 días para resolver, no obstante no establecerse plazo para que la Comisión Nacional de Energía informe.
7. **Resolución ministerial.** La resolución que el Ministro dicte requiere que este tenga a la vista varios antecedentes: la posición de cada una de las empresas, el dictamen del Comité de Expertos y el informe de la Comisión Nacional de Energía, sin que, lógicamente, ninguno de ellos sea vinculante para la decisión ministerial.
8. **Recurso.** Contra las resoluciones ministeriales recaídas en procedimientos de divergencia pro-

3 Resolución N° 82, de 25 de abril de 2001.

4 Resolución N° 85, de 26 de diciembre de 2000, Considerando 7.

cede, dado que la ley no prevé un recurso especial, la interposición de recursos administrativos ordinarios, como el de reposición del artículo 9° de la Ley N° 18.575 de Bases Generales de Administración del Estado, sin efectos suspensivos de la resolución recurrida.

9. **Naturaleza jurídica de la actuación ministerial.** La actuación del Ministro de Economía reviste carácter cuasi arbitral, no ejerciendo en ningún caso una función fiscalizadora. Sin embargo, su intervención no se limita solo a resolver el conflicto en sí, con carácter imperativo para las partes, sino que además tiene el particular alcance de poder modificar el reglamento interno de los CDEC.
10. **Legitimación activa.** La legitimación activa para incoar el procedimiento solo reside en el Directorio del CDEC. No concibe el reglamento que la divergencia sea presentada por cualquier empresa directamente ante el Ministro.
11. **Instancias.** Las instancias que recorre la divergencia o conflicto son:
  - a) El propio Directorio, en donde se constituye la divergencia;
  - b) El Comité de Expertos, que actúa como primera instancia sin facultad resolutoria, sino a título de recomendación para el Directorio;
  - c) Una nueva intervención del Directorio, para conocer y pronunciarse sobre el dictamen del Comité de Expertos;
  - d) El Ministro, como instancia definitiva y resolutoria;
  - e) La Comisión Nacional de Energía, como instancia técnica de carácter informativo para el Ministro.
12. **Obligatoriedad del procedimiento.** No es facultativo para las empresas en divergencia sustraerse del referido procedimiento, ya que la normativa establece que a falta de acuerdo deberán requerir la opinión del Comité de Expertos y, si el desacuerdo persiste "..., resolverá el Ministro, ...".
3. **¿POR QUÉ UNA AUTORIDAD PÚBLICA DEL SECTOR DEBE RESOLVER CONFLICTOS ENTRE PRIVADOS?**

La respuesta formalista nos dirá que por disponer así la Ley General de Servicios Eléctricos en su artículo 81 y el Reglamento Eléctrico en su artículo 178. Entonces, debemos preguntarnos la razón de esta disposición legal.

A nuestro juicio, la esencia de la intervención pública se relaciona con la naturaleza jurídica de la propia actividad de generación y

transporte de energía asociada fuertemente al concepto de interés general de la Nación. También, a la naturaleza física de la actividad, la que una vez iniciada bajo los principios de coordinación y sincronización resulta ininterrumpible. En este sentido, no es posible imaginar que una controversia entre dos agentes económicos pueda amparar la suspensión de suministro.

En segundo lugar, dichas actividades se realizan bajo principios de orden público económico como lo es la seguridad en el suministro y el menor costo económico, siendo así, corresponde a las autoridades públicas velar por su aplicación.

En tercer término, en el sector eléctrico sucede, al igual que en otros sectores regulados lo que podríamos llamar la inexhaustividad del marco regulatorio, entendido este concepto como la imposibilidad de las normas existentes para prever y regular cuantas y muy diversas situaciones puedan producirse en el ejercicio de la actividad. Por ello –y no estoy hablando de llenado de vacíos legales– la vía de resolución de divergencias es también un instrumento de regulación que, como tal, no corresponde sino a la autoridad y se inserta en la pirámide regulatoria sectorial en cuyo vértice se sitúa la Ley y hacia la base el Reglamento Eléctrico y los Reglamentos Internos del CDEC.

A modo de evaluación, podemos consignar que el nuevo Reglamento, al precisar las materias objeto de divergencias, disminuir el plazo para su resolución de 120 a 60 días e introducir la figura del Comité de Expertos, ha conseguido mejorar el procedimiento, lo que en alguna medida se ha reflejado en una menor judicialización.

También ha contribuido a este mejoramiento la externalización e independencia de la Dirección de Operación del CDEC o, como se les conoce, los CDEC independientes, que evita que un organismo operativo esté integrado por representantes de las empresas con la consiguiente conflictividad que se producía en dicho ámbito, en el esquema del antiguo Reglamento.

Por su parte, el Ministro de Economía, mediante instructivo interno de fecha 3 de agosto de 1999, ordenó la tramitación interna apuntando a la aplicación de normas del debido proceso, de transparencia, eficacia y probidad administrativa.

#### 4. LA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES

La resolución del Ministro, atendida su naturaleza jurídica de acto administrativo, puede ser objeto, para su impugnación, de diversas acciones judiciales, como recursos de protección o de amparo económico, juicios ordinarios, etc. Hasta este momento, quienes han optado por la vía

judicial para impugnar las resoluciones que resuelven divergencias, se han inclinado preferentemente por la vía del recurso de protección consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

En efecto, a la fecha se han interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Santiago, siete recursos de protección, que han afectado a una cantidad de resoluciones que no supera el 10% de las divergencias resueltas, habiendo sido, todos estos, fallados con declaración de improcedencia por la referida Corte de Apelaciones o por la Corte Suprema, en segunda instancia.

Los señalados recursos son:

- Rol N° 1181-1996, interpuesto por la empresa eléctrica Guacolda en contra de la Resolución Ministerial Exenta N° 40 de 1996, que resuelve divergencia en el CDEC-SIC, sobre "Reconocimiento de potencia firme a Guacolda durante el período de punta de 1995".
- Rol N° 2925-1995, interpuesto por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. en contra de las Resoluciones Ministeriales Exentas N° 70, de 1995 y N° 22 y 81 de 1996, que resuelven divergencias en el CDEC-SING, respecto de la "Valorización de la potencia firme", "Interpretación de la resolución N° 70/1995" e "Interpretación de la resolución N° 22/1996", respectivamente.
- Rol N° 2307-1997, interpuesto por Colbún en contra de la Resolución Ministerial Exenta N° 37 de 1997, que resuelve divergencia en el CDEC-SIC, sobre la "Forma de incorporar las turbinas de Diego de Almagro en la programación y de valorizar sus transferencias".
- Rol N° 2285-1997, interpuesto por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. en contra de la Resolución Ministerial Exenta N° 37 de 1997, que resuelve divergencia en el CDEC-SIC, respecto de la misma materia señalada precedentemente.
- Rol N° 4089-1997, interpuesto por la Empresa Nacional de Electricidad S.A. en contra de la Resolución Ministerial Exenta N° 76 de 1997, que resuelve divergencia en el CDEC-SING, respecto de "Balances definitivos de potencia de punta y transferencias de potencia de punta entre integrantes para los años 1994, 1995, 1996".
- Rol N° 163-1998, interpuesto por Colbún S.A. en contra de la Resolución Ministerial Exenta N° 128 de 1997, que resuelve divergencia en el CDEC-SIC, respecto de "Programas semanales en el período comprendido entre el 28/2/97 y el 25/4/97".
- Rol N° 2001 interpuesto por Colbún S.A. en contra de la Resolución Ministerial Exenta

N° 07 de 2001, que resuelve divergencia en el CDEC-SIC, respecto de "Balance de potencia firme definitivo del año 1999".

## RESUMEN DE JURISPRUDENCIA

En general, la doctrina de nuestros tribunales se ha inclinado por la declaración de improcedencia de los recursos interpuestos con base en los siguientes fundamentos:

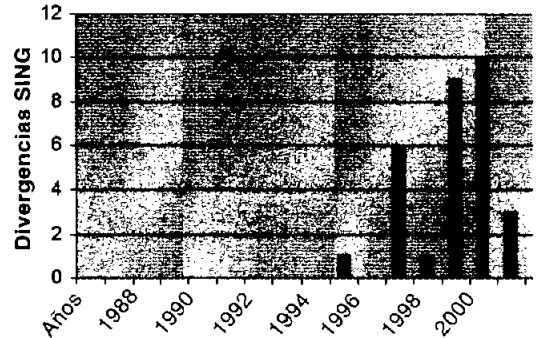
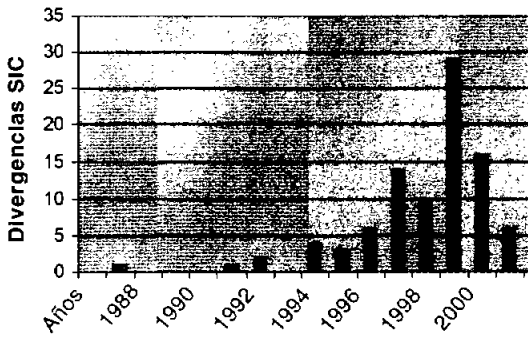
- Porque la intervención del Ministro responde al ejercicio de una facultad que la Ley le entrega expresamente.
- Porque en el ejercicio de esta facultad el Ministro solo debe pedir, antes de resolver, un informe de la Comisión Nacional de Energía.
- Que en tal virtud, señala uno de los fallos, es improcedente decidir que el Ministro recurrido actuó al resolver con infracción de ley, toda vez que para ello sus facultades habrían debido estar regladas, esto es, que la norma jurídica predeterminara específicamente la conducta determinada que debía seguir; lo cual no puede haber sido en modo alguno la intención del legislador, al exigirle solamente al citado Ministro, previo a resolver, una petición de informe a la Comisión Nacional de Energía, requisito que se cumplió en la especie.
- Que no cabe imputar arbitrariedad al acto recurrido, ya que para ello ocurra debe producirse una eventual falta de razón o lógica en el obrar.

Como puede apreciarse, se trata de improcedencias fundadas en aspectos formales que impiden un pronunciamiento sobre la materia de fondo, la que siendo por lo demás de alto contenido técnico dificulta su estudio en vía de protección. Esta doctrina, en la práctica, convierte a las resoluciones del Ministro en inimpugnables por vía de protección, toda vez que es suficiente requisito para confirmar su legalidad que el Ministro dicte su resolución velando por la aplicación estricta del procedimiento legal y reglamentario.

## 5. LA PRÁCTICA DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA

Desde el año 1987 a la fecha se han presentado, para resolución por el Ministerio de Economía, 99 divergencias, que se distribuyen por año de acuerdo al siguiente gráfico:

Como se puede apreciar en los gráficos que a continuación se presentan, el mayor número de divergencias se han suscitado en el Sistema Interconectado Central (SIC), coincidiendo con la crisis de suministro del año 1998 y 1999.



Las materias que con mayor frecuencia suscitan divergencias en los CDEC han sido los relacionados con:

- El cálculo de la potencia firme;
- La Valorización de transferencias de energía y potencia de punta;
- Cálculo de los costos marginales;
- Proceso de facturación y pagos al interior del CDEC;
- La programación semanal;

Se trata de una práctica que, lógicamente, tiene una manifestación técnico-económica y también jurídica. Justamente, el desafío del derecho en este ámbito de conflictos es el desarrollo de una capacidad que permita al jurista traducir a categorías jurídicas y representar el régimen de obligaciones y derechos que ordinariamente se presenta oculto por la terminología de la técnica y la complejidad específica del mercado.

## 6. ¿ES NECESARIO PENSAR EN UN NUEVO PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN LOS CDECs?

Los mecanismos de resolución de controversias en los servicios regulados se caracterizan en nuestro ordenamiento por su profusa dispersión temática, procedimental, composición y naturaleza jurídica. Cada sector económico regulado ha tenido un desarrollo normativo autónomo a pesar de las evidentes similitudes entre ellos. Más allá de las especialidades de las telecomunicaciones, los servicios sanitarios o la electricidad, tanto la ciencia económica como el derecho despliegan en estos ámbitos una misma batería conceptual. En un caso, se habla de eficiencia productiva a través de regulación de mercados, economías de escala, asimetrías de información, etc., y en el otro, de servicios públicos, de orden público económico, libre competencia. Especialmente, en la problemática asociada a la cons-

trucción, uso y explotación de las redes de cada sector, tanto la economía como el derecho, cada uno por su lado, se enfrentan con las mismas herramientas conceptuales.

Por otra parte, la conflictividad entre agentes privados y el Estado es una víctima inocente de la inexistencia de un procedimiento contencioso administrativo en nuestro país, con la consecuencia que dicha conflictividad se deriva al recurso de protección aunque no se hayan agotado las instancias administrativas.

Nuestro procedimiento de divergencias no es, desde luego, la única forma posible de resolución de conflictos entre agentes privados. En el caso de la ley española del sector eléctrico, por ejemplo, estos conflictos pueden ser conocidos por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, actuando este como órgano arbitral, sin que esta función revista carácter público, y es, además, voluntario para las partes. Las reglas que velan por la seguridad del suministro y otros elementos asociados al interés general tienen mecanismos legales disociados de estos conflictos.

En el caso de las divergencias, concurren dos aspectos relevantes para el sector que merecen un tratamiento separado. Por una parte, se trata de conflictos que afectan seriamente los intereses patrimoniales de las empresas, y este es un aspecto que corresponde más al derecho privado. Por otra, hay un aspecto de interés público que sí corresponde al derecho público y a los organismos y autoridades competentes. Cada uno de estos aspectos conlleva una dinámica de obligaciones y derechos de naturaleza diferente, sin embargo, para la autoridad pública al momento de resolver predomina en sus fundamentos solo el interés general, y consecuentemente, impide a los agentes privados un mecanismo apropiado para la defensa de sus intereses económicos particulares viéndose compelidos a presentar la defensa de sus legítimas pretensiones privadas en conexión con la defensa de intereses públicos.