



Artículo original

El ferrocarril paraguayo: entre el derecho público y privado The paraguayen railway: between public and private rights Ferrocarril paraguayo: ojejuhu derécho público ha privado mbytépe

*Antonio Rivas González

<https://orcid.org/0000-0002-2831-3637>

Universidad de Málaga. Facultad de Derecho. Málaga, España

Resumen

El ferrocarril paraguayo ha atravesado un proceso jurídico de gran complejidad institucional que refleja, con nitidez, la confusión normativa del propio Estado. Lo que nació como un ente autárquico bajo la tutela directa de la administración pública, terminó transformado en Ferrocarriles del Paraguay S. A. (FEPASA), una sociedad del Estado regida, paradójicamente, por el derecho privado. Tras la caída del régimen de 1989, el país emprendió un proceso de modernización que pretendió reformar la estructura de los entes públicos, aunque sin rumbo definido. Posteriormente se multiplicaron los intentos de convertir organismos autárquicos en sociedades anónimas estatales, pero naufragó entre la falta de coherencia jurídica, la resistencia social, la improvisación legislativa y terminó siendo una descentralización incompleta. El objetivo es analizar el proceso de creación, transformación y funcionamiento de FEPASA, identificando fundamentos jurídicos, particularidades dentro del sistema de empresas públicas y las implicaciones que su modelo mixto genera en el ámbito administrativo y económico. Surge como una excepción, un híbrido jurídico que combina naturaleza estatal y régimen privado, sostenido por la Ley n.º 1615/00 y su ratificación mediante Ley n.º 1955/2002. La investigación es de enfoque cualitativo, diseño no experimental, alcance descriptivo, tipo dogmático, basado en el análisis documental jurídico-administrativo. Como resultado se revela que el sistema

Recibido: 17/06/25

Revisado: 19/11/25

Aprobado: 05/12/25

Autor: Antonio Rivas González.

Email: rivas.antonio2@gmail.com

Graduado en Derecho por la Universidad de Málaga. Abogado en Paraguay por la Universidad Autónoma de Asunción. Premiado en dos ocasiones –2018 y 2019– por la Asociación Profesional de la Magistratura. Cuenta con numerosas colaboraciones en revistas jurídicas tanto nacionales como extranjeras. Máster en Ejercicio de la abogacía por la UMA

Editor: Sara Mariel Sosa Villalba

E-mail: smsosa@ministeriopublico.gov.py

Ministerio Público, Instituto Superior de Estudios, dirección de Investigación. Asunción, Paraguay

ISSN 2415-5063 Versión impresa

ISSN 2415-5071 Versión en línea

<https://ojs.ministeriopublico.gov.py>

Contacto: revistajuridica-isemp@ministeriopublico.gov.py



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0



paraguayo moderno de empresas públicas se asienta sobre un vacío conceptual y exige una reforma legislativa integral que devuelva coherencia al marco institucional. Entretanto, FEPASA sigue en pie como vestigio de antaño, símbolo de un tiempo en que el ferrocarril fue orgullo nacional y promesa de futuro.

Palabras claves: Paraguay, FEPASA, empresa pública, derecho administrativo, sociedad del Estado, ente autárquico.

Abstract

The Paraguayan railway has gone through a legal process of great institutional complexity that clearly reflects the normative confusion of the State itself. What began as an autonomous entity under the direct oversight of the public administration was ultimately transformed into Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA), a state-owned company paradoxically governed by private law. Following the fall of the regime in 1989, the country embarked on a modernization process that sought to reform the structure of public entities, albeit without a clear direction. Subsequently, attempts to convert autonomous bodies into state-owned corporations multiplied but foundered due to a lack of legal coherence, social resistance, and legislative improvisation, resulting in an incomplete decentralization. This study aims to analyze the process of FEPASA's creation, transformation, and operation, identifying its legal foundations, its particularities within the system of public enterprises, and the implications generated by its hybrid model in the administrative and economic spheres. It emerges as an exception—a legal hybrid that combines a state-owned nature with a private law regime, sustained by Law No. 1615/00 and its ratification through Law No. 1955/2002. The research is qualitative in approach, non-experimental in design, descriptive in scope, and dogmatic in type, based on legal-administrative documentary analysis. The results reveal that the modern Paraguayan system of public enterprises is built upon a conceptual void and demands comprehensive legislative reform to restore coherence to the institutional framework. Meanwhile, FEPASA remains standing as a relic of a bygone era, a symbol of a time when the railway was a source of national pride and a promise for the future.

Keywords: Paraguay, FEPASA, public enterprise, administrative law, state-owned company, autonomous entity.

Ñemombyky

Ñande ferrocarril paraguayo ningo ojapyhara ouvo peteĩ tape jurídico, institución kuápe ñapañuáiva ha ijavoráiva rupi, ojecha oiha peteĩ apañuái guasu léi kuéra voi Estado mba'évape. Ñeipyrymbýpe ha'eva'ekue peteĩ ente ijeheguíva, opytáva administración pública pópe, upéi oiko ichugui Ferrocarriles del Paraguay S.A. (FEPASA), peteĩ sociedad Estado mba'éva ha oku'éva derécho privado rehe. Ho'a rire pe régimen 1989-pe, ko tetã oku'e kuri modernización rapére, oñeña'ã omyatyrõ umi ente público, ndoikuaa porãirõ jepe haperã. Upe rire oñeñeña'ãma katu ojapóvo umi ente público-gui sociedad anónima estado mba'éva, ha katu ho'ygyu nahesakã porãigui mba'e léi áripa oku'éta, ñane retãygua ojoko, ha léikuéra



oje'apo vai vaínte, ha upéicha ou noñemohu'ái pe descentralización. Kóva ohesa'yijose pe ijeguata, oñepyrũ ypy guive, oiko peve ichugui pe FEPASA, ohecháta umi fundamento jurídico oguerékóva pe sistema de empresa pública kuápe, mba'éichapa oku'e upéva pe administrativo ha económico kuápe. Oiko peteĩ jehe'aguasu, oñemoinge ojokuápe Estado reko ha privado régimen oñemopyrendáva Léi n.º 1615/00 ha omombarete jo'a Léi n.º 1955/2002. Ko jehapykuere reka oiporu enfoque cualitativo, diseño no experimental, oñemopyrenda aranduka kuéra oñe'eva jurídico-administrativo ñehesa'yijo ári. Oñembyapu'ávo ojejuhu péicha: ko tetãme pe sistema moderno empresa pública rehegua, ndojekuaa porãi voi ha upévagui ojerure peteĩ reforma legislativa kakuaa porã, tahenda porã institución ryepýpe, Upe aja katu FEPASA oĩmi reínte upépe ku ta'anga yvýicha, ohechauka yma ñane retã paraguái jeroviahare, ha ojejorovia hague hese ñeakãrapu'ára.

Ñe'ẽ tee: Paraguái, FEPASA, empresa pública, derecho administrativo, tava'aty oĩva Estado-pe, ente ijheguíva.

Introducción

El estudio del régimen jurídico de las empresas públicas en Paraguay plantea un problema central: la falta de claridad normativa y conceptual respecto a la naturaleza, funciones y régimen aplicable de estas entidades, especialmente en aquellos casos en que el Estado adopta estructuras de derecho privado para ejercer actividades de interés público. En ese contexto, Ferrocarriles del Paraguay S. A. (FEPASA) se erige como un caso paradigmático por su singularidad institucional, al constituirse como sociedad del Estado regida por el derecho privado en virtud de la Ley n.º 1615/2000 y su mantenimiento mediante la Ley n.º 1955/2002.

El objetivo general de la investigación es analizar el proceso de creación, transformación y funcionamiento de FEPASA, identificando sus fundamentos jurídicos, sus particularidades dentro del sistema de empresas públicas paraguayas y las implicaciones que su modelo mixto genera en el ámbito administrativo y económico. La justificación del estudio radica en la necesidad de aportar claridad y coherencia al marco legal vigente, ofreciendo una interpretación sistemática que contribuya a fortalecer la gobernanza y la seguridad jurídica en el manejo de los entes públicos. Se delimita el análisis al período comprendido entre la promulgación de la Ley n.º 126/91, que inició el proceso de reestructuración estatal, y la actualidad, centrándose en FEPASA como figura representativa del tránsito del ente autárquico a la sociedad del Estado.

Como bases teóricas se emplean los aportes doctrinales de Agustín Gordillo y Manuel Ramírez Candia, cuyas clasificaciones sobre entes autárquicos y empresas públicas permiten establecer las diferencias conceptuales esenciales para comprender la evolución jurídica e institucional del sistema paraguayo.

Durante el gobierno del general Alfredo Stroessner, se crearon multitud de entes autárquicos con el objetivo de que el Estado monopolizara la producción, explotación y comercialización de productos o sectores estratégicos para la nación, buscando evitar injerencias de potencias extranjeras y rentabilizar la actividad comercial e industrial generando riquezas a partir de los beneficios de las empresas autárquicas. Algunas de estas fueron:

**Tabla 1***Empresas públicas creadas durante el gobierno del Gral. Alfredo Stroessner y su privatización*

Tras el golpe de Estado del General Andrés Rodríguez en febrero del año 1989 se produce un cambio drástico de la política estatal respecto a sus empresas, durante este gobierno

Institución	Siglas	Año de creación	Año de modificación / Privatización	Observaciones
Flota Mercante del Estado	FLOMERES	1945	1991	Transformada en FLOMEPARSA S.A.
Administración Nacional de Telecomunicaciones	ANTELCO	1948	2001	Sustituida por COPACO S.A.
Administración Nacional de Electricidad	ANDE	1949		Continúa como ente autárquico.
Administración Paraguaya de Alcoholes	APAL	1951	1991	Convertida en CAPASA S.A.
Corporación de Obras Sanitarias	CORPOSANA	1954	2002	Convertida en ESSAP S.A.
Banco Nacional de Fomento	BNF	1961	-	Se mantiene como banco público.
Ferrocarril Presidente Carlos Antonio López	FCPCAL	1961	1991	Convertida en FEPASA.
Líneas Aéreas Paraguayas	LAP	1962	1994	Liquidada durante el gobierno del presidente Juan Carlos Wasmosy.
Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda	BNV	1971	-	Integrado en 1992 en el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)
Entidad Binacional Itaipú	-	1975	-	Empresa binacional con Brasil, continúa en funcionamiento.
Banco Nacional de Trabajadores	BNT	1975	-	Posteriormente disuelto o absorbido.
Aceros del Paraguay	ACEPAR	1975	1991	Vendida al consorcio COSIPAR.



1989 a 1993- iniciándose un proceso privatizador con la Ley n.º 126/91, declarándose sujetas a privatización la APAL, FLOMERES, LAP, FCPCAL y ACEPAR. Esa declaración constituyó el eje fundamental de la cascada de privatizaciones en los gobiernos sucesivos, las empresas a privatizar se ampliaron y el proceso de desmantelamiento fue progresivo.

La Ley n.º 1615/2000 promulgada bajo la presidencia de Luis González Machi constituyó la segunda etapa legislativa de privatizaciones, en ella autorizó al Poder Ejecutivo la intervención de las empresas públicas que aún no habían sido desnacionalizadas para iniciar la transición al sector privado, por ello, en esta ley, se encuentra el nacimiento de la actual FEPASA.

La Ley n.º 1615/2000 fue sumamente polémica (Yuste y Brom, 2003) se suspendió -que no derogó- con la Ley n.º 1932/2002, debido a la conflictividad nacida de la privatización de ANTELCO, creándose la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO) en el año 2001, sociedad nutrida con los trabajadores de la antigua empresa estatal a los cuales había que indemnizar.

El único accionista de COPACO era el propio Estado paraguayo y la idea del ejecutivo era una vez realizada la privatización, vender las acciones de la mercantil a empresas extranjeras, realizándose una convocatoria internacional para su adquisición. Al descontento de los trabajadores se sumó la hostilidad social debido a las irregularidades que se cometieron en el proceso de privatización, un claro ejemplo, fue la contratación del notario Jorge Fernández Zaván (ABC Color, 2019), por más de medio millón de dólares para la protocolización e inscripción de los estatutos de COPACO, la cual se hubiera podido hacer gratuitamente en la Escribanía Mayor de la República. Esto produjo durante los meses de mayo y junio de 2002 que se llevaran a cabo numerosas movilizaciones por todo el país con las consecuentes cortes de ruta y manifestaciones generando la paralización nacional. Finalmente, en junio de 2002 se aprobó la Ley n.º 1932/2002 que paralizaba las privatizaciones, tras la muerte de un joven campesino en una manifestación.

A pesar de esta aparente suspensión, lo cierto es que se promulgó la Ley n.º 1955/2002 – un mes después de la anterior, exceptuándose al Ferrocarril presidente Carlos Antonio López de la vigencia de la Ley n.º 1932, por tanto, la Ley n.º 1615/2000 sólo se aplica en la actualidad a FEPASA.

Muchos entes autárquicos creados durante el gobierno de Stroessner fueron privatizadas y transformadas en empresas públicas bien en su forma de empresa de Estado o en sociedad estatal. Sin embargo, FEPASA constituye un caso excepcional, ya que la Ley n.º 1955/2002, promulgada un mes después de la Ley n.º 1932/2002, exceptuó al FCPCAL de la suspensión de privatizaciones. Por tanto, la Ley n.º 1615/2000 se aplica actualmente únicamente a FEPASA, manteniendo su estatus especial dentro del marco jurídico paraguayo.

Se detectaron vacíos y contradicciones legislativas recurrentes, destacando leyes y decretos incompletos o mal reglamentados, como el Decreto n.º 163/2008 y la Ley n.º 5058/2013, que no definieron con claridad qué se considera empresa pública ni establecieron reglas precisas de funcionamiento y control.

La privatización parcial y los procesos administrativos generaron conflictos laborales y sociales, documentados en movilizaciones y litigios, como los casos de indemnizaciones y



protestas de trabajadores de COPACO.

Funciona como sociedad del Estado regulada por derecho privado, con el Estado como accionista único. Esta estructura interna y externa permite al Estado ejercer control sin alterar la dinámica de gestión empresarial, consolidando su carácter de empresa pública en régimen privado.

El régimen jurídico de la empresa pública en Paraguay: ¿Qué es una empresa pública?

En su Tratado de Derecho Administrativo, Agustín Gordillo (2013) efectúa una clasificación diferenciada entre entes autárquicos y empresas públicas, atendiendo a su naturaleza jurídica, funciones y régimen normativo aplicable. Manifiesta que los entes autárquicos constituyen personas jurídicas públicas descentralizadas funcionalmente, creadas por ley para el ejercicio de competencias administrativas específicas del Estado, con autonomía técnica, administrativa y financiera, aunque siempre bajo la tutela del Poder Ejecutivo u otra autoridad designada por este. Su régimen jurídico se rige esencialmente por el derecho público, y sus actos administrativos están sujetos a las reglas propias del control público, incluyendo el control de legalidad, jerarquía y fiscalización externa.

Por otro lado, las empresas públicas no se pueden considerar como un todo homogéneo ya que presentan una naturaleza jurídica mixta, abarcando un amplio espectro organizativo y de gestión que va desde el derecho público al derecho privado, en el primer caso estarían las empresas del Estado y en el segundo las sociedades del Estado y las de economía mixta. Estas entidades desarrollan actividades económicas o industriales, en régimen de competencia, bajo lógicas empresariales, aunque con finalidad pública. Por ello, combinan elementos del derecho público (en lo relativo a su constitución, objeto, control y finalidad) y con normas del derecho privado en cuanto a su actuación contractual, patrimonial y laboral.

Esta diferenciación permite delimitar claramente el régimen de responsabilidad, la naturaleza del control estatal y la relación con terceros, toda vez que los entes autárquicos actúan como extensiones administrativas del Estado, mientras que las empresas públicas se insertan en el tráfico jurídico como operadores económicos con vocación de auto sustentabilidad, aunque sin perder su carácter estatal.

En la obra Derecho Administrativo del profesor Manuel De Jesús Ramírez Candía establece como principal diferencia entre entidades autárquicas y empresas públicas su finalidad, las primeras son creadas para cumplir funciones estatales específicas y las segundas pueden no tener finalidades propias del Estado cuando su creación es para desarrollar actividades comerciales o industriales. Asimismo, dentro de las empresas públicas distingue entre empresa del Estado y sociedad del Estado.

- a. Empresa del Estado. Son las empresas cuyo capital se integra totalmente con patrimonio del Estado. Ejemplo: Industria Nacional del Cemento (INC).
- b. Sociedad del Estado. Son empresas constituidas en la forma de sociedades privadas, generalmente anónimas, en la que el capital de la empresa se divide por acciones, pero estas acciones son de propiedad estatal. Ejemplo: COPACO, Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP), FEPASA y CAPASA.



Quo vadis, legislador? Decreto n.º 163/2008.

El legislador paraguayo ha llevado a cabo un errante camino jurídico, marcado por la manifiesta inseguridad jurídica, las contradicciones conceptuales y la falta de conocimientos sobre las leyes que él mismo dicta; en definitiva, una anarquía normativa en la que cualquiera que se sumerja en este *Totum revolutum* encontrará un angosto y laberíntico camino a –casi–ninguna parte. Tras el cambio de régimen político en 1989, se inicia un proceso de aparente privatización de gran parte de los entes autárquicos. Dicho proceso cuenta con dos fases: la primera, en la década de los noventa, y la segunda, a inicios de los años dos mil.

A todo ese complejo proceso acompañó un precario *corpus jurídico*, incardinado a producir una verdadera privatización de los antiguos entes autárquicos, ya que se convirtieron en sociedades anónimas y en sujetos de derecho privado, buscando la desnacionalización con la compra de empresas privadas nacionales e internacionales, con la consiguiente inyección monetaria –aunque sea temporal– producida por la venta de las acciones, sin embargo y debido a la presión social se abandonó esa idea. Dando lugar a un proceso de descentralización, ya que los antiguos entes autárquicos se convirtieron en empresas públicas, con las diferencias jurídicas y estructurales que hemos visto en el punto anterior.

Sin embargo, existe una excepción a esa suspensión privatizadora y esa es FEPASA, que mediante la Ley n.º 1932/2000 sigue vigente la Ley n.º 1615/2000, significando una –*rara avis*– en el ordenamiento jurídico paraguayo.

Concluida la fase de privatización o descentralización, se encontraron con una realidad fáctica y otra jurídica. la primera enseña que existen dos bloques fundamentales: los entes autárquicos, como ANDE, y las empresas públicas. Dentro de estas últimas se encuentra una subdivisión: a) empresas del Estado, como la Industria Nacional del Cemento (INC), y b) sociedades del Estado, como FEPASA.

La realidad jurídica supone un vacío legal, la ausencia de normas que definan qué es un ente autárquico, una empresa pública y sus subdivisiones, lo que queda al albur de las deducciones lógicas de los operadores jurídicos.

Hubo que esperar hasta el gobierno de Fernando Lugo para encontrar algún tipo de respuesta al asunto precedente y dictar el Decreto n.º 163, por el que se creó el Consejo de Empresas Públicas (CEP) integrado por los Ministros de Hacienda, de Obras Públicas y Comunicaciones y de Industria y Comercio –posteriormente por Decreto n.º 1532 del 20 de febrero de 2009 se incorporó al Procurador General de la República–, con el objeto de conducir, coordinar y ejecutar los planes, programas y estrategias de modernización y supervisión de las empresas públicas y sociedades del Estado prestadoras de servicios públicos.

El CEP se constituyó como una organización administrativa estructural y funcionalmente independiente, subordinada jerárquicamente a la Presidencia de la República, y contaba como órganos internos a la Unidad de Monitoreo, el cual mediante Decreto n.º 955 del 26 de noviembre de 2008 reglamentaron sus funciones: Tanto el CEP como la Unidad de Monitoreo de Empresas Públicas (UMEP) tenían como función principal colaborar con el Poder Ejecutivo en la definición de políticas y estrategias para la gestión y modernización de las empresas públicas y sociedades



del Estado. Esto incluía tareas de supervisión, fiscalización, diseño gerencial, evaluación de desempeño, y la elaboración y seguimiento de contratos de gestión, con el objetivo de asegurar eficiencia, transparencia y calidad en la provisión de servicios públicos (Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2012).

Sin embargo, y a pesar de la virtuosidad inicial, los decretos incurrieron en un vicio de origen, toda vez que, atendida la naturaleza y entidad del objeto regulado, así como la existencia de normativa legal previa que disciplinaba las corporaciones aludidas, la forma jurídica adecuada para su aprobación se debió articular mediante ley, y no la de decreto, asimismo ¿cómo se puede crear un consejo de empresas públicas si no existe definición sobre lo que es? Supone una aberración no sólo jurídica sino de la lógica más elemental, que se instituya un consejo sin existir antes una ley de empresas públicas, sin saber que es, sin conocer ninguna definición legal sobre qué requisitos han de darse para que se considere o no empresa pública, cual es el capital social mínimo que debe detentar el Estado y que diferencias existen con los entes autárquicos, al que tampoco se le define. A pesar de ello, les da estatus de igualdad a corporaciones desiguales, con regímenes jurídicos no sólo distintos sino opuestos.

Al no gozar de fuerza de ley se apela de alguna manera a la buena –voluntad– de los funcionarios generando una utopía jurídica. Debemos recordar que la administración pública está sometida a la Constitución Nacional y al Derecho Administrativo, por tanto, la actuación de los órganos públicos debe estar sujeta a los principios de legalidad y tipicidad, lo que implica que sus competencias y procedimientos deben estar expresamente establecidos por una norma con rango de ley.

Por tanto, estos decretos no son más que un –brindis al sol–, es decir, carecen de todo sentido más allá de una demostración de inoperancia e ignorancia de la jerarquía normativa expresada en la pirámide de Kelsen, en tanto que se promulgan unos decretos que contradicen normas de rango superior sin precederle una ley, extirpa cualquier posibilidad de otorgar eficacia práctica a sus preceptos generando incapacidad de imponer consecuencias jurídicas reales, impidiendo dotar al organismo de mecanismos efectivos para hacer cumplir sus decisiones, lo que en la práctica lo convirtió en una entidad decorativa, subordinado a la voluntad política del momento.

El decreto por el cual se crea el CEP, yerra con su propia definición, esa denominación genérica de empresas públicas ha generado y sigue generando gran conflictividad conceptual entre los juristas, legisladores, representantes públicos y ciudadanía, acto seguido se relatan una serie de empresas públicas, que irían desde la ANDE hasta FEPASA. Esa ambigüedad terminológica es fruto del ejercicio del legislador por expresar las corporaciones que componen patrimonio del Estado ¿no hubiera sido más conveniente una disposición normativa con el nombre de –ley de corporaciones patrimonio del Estado– en lugar de empresas públicas?

En el mismo decreto, se citan a entes autárquicos y para causar más confusión lo renombran como entes descentralizados –artículo 8– junto con sociedades del Estado como FEPASA o CAPASA, el problema radica en que los entes autárquicos o descentralizados no son empresas públicas y por tanto deberían estar fuera de este decreto como hemos podido observar unas líneas atrás, en cambio las sociedades del Estado sí, aunque resulta curioso que se incluya



a Cañas Paraguayas Sociedad Anónima (CAPASA) como empresa pública –en la actualidad sí lo es– en la subcategoría de sociedad del Estado, ya que la misma fue privatizada en el sentido estricto de la palabra durante los años 90 durante el gobierno del presidente Juan Carlos Wasmosy y vendida al consorcio *Teko Joja* en el año 2003 por parte del Estado paraguayo que detentaba sólo el 30 % del capital accionario (ABC Color. (s.f.)). ¿Cómo es posible que en una empresa donde la mayoría de las acciones pertenecen a capital privado se incluya en una lista de empresas públicas?

Existe un binomio recurrente en el decreto, empresa pública-sociedad del Estado, al tener una denominación diferente, el lector, aplicando la lógica conceptual entenderá que son dos figuras jurídicas dispares, sin embargo, tal y como se explicó, la sociedad del Estado es un subtipo de empresa pública, al ser un subtipo de esta no debería existir contraposición con ella, en todo caso las diferencias podrían existir entre la sociedad del Estado y la empresa del Estado, que ambas aun siendo empresas públicas tienen un régimen totalmente diferente.

En los artículos 2 y 6 puntos 2,3,7 y 8 se hace la diferenciación entre empresa pública y sociedad del Estado, sin embargo, en los artículos 8 y 9 sobre el deber de colaboración sólo citan a –Las entidades de la administración central, entes descentralizados y empresas públicas– de ello podemos sacar tres conclusiones. 1) Que las sociedades del Estado no están incluidas en ese deber de colaboración, lo cual sería poco probable ya que no tendría ningún sentido la inclusión con fines simplemente testimoniales y no operativos 2) Porque el redactor de la ley entiende el sentido de empresa pública y no es necesario citar a las sociedades del Estado ya que son una misma cosa. Dicha afirmación sería verosímil si en el resto del articulado no hubiera diferenciado a las empresas públicas con las sociedades del Estado. 3) La opción del olvido, es decir, el redactor del decreto se olvidó de incluir a las sociedades del Estado en el resto del articulado, concretamente en los puntos más importantes donde se habla de obligaciones y de la función de control administrativa, que era el objeto por el cual nació este decreto, sin embargo, este olvido, genera una laguna jurídica excluyendo sin quererlo a las sociedades del Estado de las obligaciones de este decreto.

Ley n.º 5058/2013: Que crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP)

En la legislación española, existe meridiana claridad sobre lo que es una empresa pública, siendo definida como aquel ente en el cual el Estado detenta el 50% o más de su capital social, así lo determinan la Ley n.º 4/2007, de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas, en su artículo 2 y Ley n.º 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas en su artículo 166.

En el mismo sentido en la República Argentina, la Ley n.º 20.705 –parcialmente derogada en el DNU 70/2023–, en su artículo 3 se entendía que una empresa pública era aquella cuya participación estatal era del 100 %. Igualmente, el legislador colombiano establece a tenor de lo expresado en el artículo 85 de la Ley n.º 489 de 1998, que se considera empresa pública aquella cuyo capital social es estatal.

En Paraguay en cambio, no existió definición hasta la Ley n.º 5058/2013, titulada “Que



crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas” (CNEP).

Esta ley se promulgó transcurrido un mes de asumir Horacio Cartes, sus funciones de presidente de la República, a pesar de tratar de poner cierto orden a la inseguridad jurídica de la que gozaba la empresa pública, más bien supone un parche a una brecha legislativa que se inunda, aunque ahora sí, se le dota de la figura normativa adecuada -ley-. Se inspira en el infructuoso Decreto n.º 163, tomando la misma denominación, englobando y otorgando un estatus similar a entes diferentes, lo que genera confusión conceptual y jurídica. Si bien es de mayor calidad jurídica, adolece de constantes vacíos e indefiniciones.

El mayor exponente de lo antes descrito es el artículo tercero, titulado Empresas Públicas, dice así:

A los efectos de esta Ley, se define como Empresas Públicas (EPs) todo órgano público que organice elementos de la producción para la prestación de servicios o producción de bienes en vista a un fin público o de utilidad general, cuya creación haya sido establecida por Ley y cuya titularidad o administración corresponda total o parcialmente al Estado, independientemente de su naturaleza jurídica.

La definición empieza aseverando confusamente que una empresa pública es un “órgano público” siendo esta afirmación jurídicamente errónea. En Derecho Administrativo, un órgano público es una unidad funcional dentro de una entidad administrativa, como un ministerio, consejería o dirección general, pero no es una persona jurídica autárquica, descentralizada o autónoma. En cambio, las empresas públicas son, por definición, entes instrumentales con personería jurídica propia –ya sea de derecho público o privado–, y no órganos administrativos.

La confusión se perpetua afirmando “fin público o de utilidad general”, utiliza conceptos diferentes como sinónimos derivando a la abstracción. En el Derecho Administrativo, el fin público se asocia a las funciones típicas del Estado –servicio público, orden público, interés general–, mientras que la “utilidad general” es un concepto genérico y abierto sujeto a la arbitrariedad interpretativa de cada cual.

Esta vaguedad da lugar a que todo organismo, ente, empresa o persona jurídica pueda ser susceptible a ser denominada empresa pública, dejándolo en manos la definición del Ejecutivo de turno.

Continuando con la *aberratio iuris*, el legislador afirma –cuya titularidad o administración corresponda total o parcialmente al Estado– sin concretar absolutamente nada, por lo tanto, si el Estado tiene el 1% de las acciones de una Sociedad Anónima, se puede considerar como empresa pública, ya que es parcialmente titular de la misma y con esa ínfima participación ¿cómo se garantiza el control? Esta indefinición desnaturaliza el concepto de empresa pública, haciendo gala el legislador de una patente *ignoratio* de los principios elementales del derecho administrativo, tampoco acudieron al derecho comparado para poder tener algún tipo de inspiración jurídica.

De igual forma arrastra los defectos del decreto, ya que denomina a entes autárquicos o descentralizados como empresas públicas lo que supone una *contradictio in terminis*, no hace ningún tipo de pedagogía legislativa, es decir, no explica los subtipos de empresas públicas, a) Empresa del Estado y b) Sociedad del Estado.



De igual forma elimina el papel del Procurador General de la República, sustituyéndolo por el Consejo Nacional de Empresas Públicas, tampoco tiene en cuenta la Ley n.º 126/91, la Ley n.º 1615/2000 y la Ley n.º 1932/2002, eliminando su sujeción al derecho privado más concretamente al Código Civil y sus estatutos sociales en lo que se refiere a su organización, ya que en su articulado número siete-b.- titulado «De las atribuciones del Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) Recomendar al Presidente de la República el nombramiento y remoción de los titulares de las Empresas Públicas (EPs)».

Este precepto normativo supone un nuevo episodio de *strepitus fori* ya que el representante del Estado en las empresas públicas y especialmente en la asamblea de las sociedades del Estado es el Procurador General de la República, atribuciones genéricas que vienen consagradas en los artículos 244 al 246 de la Constitución Nacional.

El artículo 14 de los estatutos sociales de FEPASA establece que corresponde a la asamblea ordinaria nombrar y remover a los miembros del directorio y a los síndicos; sin embargo, al ser el Estado titular del 99 % de las acciones de esta sociedad, el Procurador General de la República es a quien le corresponde realizar esas funciones en representación del Estado, que dirige el presidente de la República, conforme a lo prescrito en el artículo 2, apartado f), *in fine*, del Decreto n.º 17.061/02..

De igual forma, si se acude a la Ley n.º 6837 del año 2021 que establece las funciones y estructura orgánica de la Procuraduría General de la República, en su artículo 33 titulado deberes y funciones, establece:

- a. Representar al Estado en las asambleas de accionistas.
- b. Solicitar la convocatoria a asambleas de accionistas por instrucciones del Presidente de la República, en las sociedades con participación mayoritaria del Estado proponer en asamblea la designación de los Directores, Presidentes y Síndicos de las Sociedades Anónimas con participación mayoritaria del Estado, en virtud a las instrucciones recibidas del presidente de la República.

Por lo tanto, la atribución del Consejo Nacional de Empresas Públicas sobre el nombramiento y remoción de los titulares de las Empresas Públicas, no es acorde al ordenamiento jurídico paraguayo.

La Ley n.º 5181/2014 fue un intento fallido de crear un *corpus jurídico* de las empresas públicas en Paraguay, cuya efectividad está limitada no sólo por los múltiples errores que contiene sino por la ausencia de un reglamento que, a pesar de transcurrir más de diez años desde que se promulgó esta ley, no se ha elaborado, por lo que impide que se desarrolle y la haga útil, artículo 15- «Autorízase al Poder Ejecutivo a reglamentar la presente Ley»

Todo esto generó inseguridad jurídica, ya que sin reglamentación se produce aplicaciones desiguales y limitadas de la ley. Esta ausencia genera que, cada empresa pública interprete y aplique o no la ley según su criterio, provocando falta de homogeneidad y contradiciendo precisamente el objetivo por el que nació la ley: uniformar principios y reglas básicas para todas las empresas públicas. De cara al exterior el Estado paraguayo proyecta una imagen de débil capacidad de implementación normativa y de pobreza legislativa, lo que afecta la credibilidad del marco jurídico ante posibles inversionistas internacionales. En el ámbito interno genera



confusión a los ciudadanos, que no saben que es una empresa pública o un ente autárquico, se vive en una ignorancia generalizada producida por la ambigüedad que genera esta ley.

FEPASA S.A: Empresa pública, régimen privado, régimen jurídico

Ferrocarriles Paraguay Sociedad Anónima es una empresa pública, en el subtipo de Sociedad del Estado, como refiere Agustín Gordillo en su Tratado de Derecho Administrativo:

La empresa es externamente igual que cualquier empresa comercial –y típicamente se adopta la forma de la sociedad anónima–, pero ocurre que la totalidad de las acciones se hallan en poder del Estado, de modo tal que éste es el único propietario de la empresa. En uno, el Estado puede constatar la existencia de determinadas sociedades anónimas cuyo capital se halla en manos privadas, y que él desea incorporar al sector estatal de la economía, pero sin quitarle su forma y funcionamiento corrientes, que la dirección que el Estado impulsará a la empresa no lo será a través de los cauces administrativos –estatales– tradicionales –decretos reglamentarios, controles, etc.–, sino internamente, desde adentro mismo de la sociedad y por sus propios cauces comerciales: O sea, reunirá una asamblea de accionistas en la cual los funcionarios del Estado serán los únicos presentes, y allí someterá a consideración y decidirá quiénes serán los directores de la sociedad y a qué pautas habrán de ajustar la dirección de la empresa. El total de las relaciones entre el Estado –como accionista único– y los directivos de la empresa, como así también de las relaciones internas y externas de la misma, seguirá rigiéndose por el derecho privado, sin que aumente en modo alguno el grado externo de intervención o contralor del Estado (2013, pp. 406–407)

La Ley n.º 1615/00 establece un régimen general para la reorganización y transformación de entidades públicas descentralizadas, así como un marco para la reforma y modernización de los organismos de la Administración Central. En virtud del artículo 3 de dicha ley, el entonces denominado Ferrocarril presidente Carlos Antonio López (FCPCAL) fue incluido dentro de las Empresas Públicas del Estado en Régimen de Transformación (EPERT), con el objeto de ser reorganizado y convertirlas en sociedades del Estado.

La propia Ley n.º 1615/00, en su artículo 1.º, inciso a), define la “reorganización” como «la reestructuración interna de la entidad pública, modificando su conformación orgánica y sus funciones, sin alterar su condición de entidad pública» –Refiriéndose el legislador a Empresa Pública tal y como se deduce del artículo 4 de la Ley n.º 1615/2000, entidad pública sinónimo de empresa pública– «ni su naturaleza jurídica» y «La transformación de las EPERT hasta convertirlas en una o más sociedades anónimas;» artículo 2 apartado b).

En este sentido, durante el periodo de intervención no se alteró el carácter autárquico del Ferrocarril, sino que se limitó a una reestructuración interna destinada a su transformación.

Posteriormente, el inciso b) del mismo artículo 1.º introduce el concepto de “transformación”, entendiéndola como «la conversión en persona jurídica que se regirá por las normas pertinentes del Derecho Privado» lo cual implica su constitución como sociedad anónima, a efectos de la posterior venta de sus acciones o de su capitalización. Esta conversión se concretó jurídicamente con la inscripción en el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones,



así como en el Registro Público de Comercio de la dirección general de los Registros Públicos, en fecha 10 de septiembre de 2002. A partir de este acto registral, conforme a lo dispuesto en los artículos 91 y 967 del Código Civil paraguayo, la nueva persona jurídica comenzó a existir bajo el nombre de Ferrocarriles del Paraguay Sociedad Anónima (FEPASA), adquiriendo plena capacidad jurídica como entidad de derecho privado.

En esa línea, el Decreto del Poder Ejecutivo n.º 17.061, de fecha 30 de abril de 2002, reglamentó expresamente los aspectos relacionados con la transformación del FCPCAL y dispuso en su artículo 1.º la creación de una nueva sociedad anónima denominada Ferrocarriles del Paraguay Sociedad Anónima (FEPASA), constituida en forma independiente del Ferrocarril original. Según lo establecido en el artículo 2.º, inciso b) del mismo Decreto, el objeto social de FEPASA comprende la prestación de servicios ferroviarios y actividades derivadas, ya sea directamente o a través de terceros, sobre la franja de dominio del FCPCAL y en todo el territorio de la República del Paraguay.

En ese mismo 2.º, apartado b) *In fine* se concreta que «la nueva entidad puede celebrar y realizar toda clase de actos y contratos y ejecutar todos los actos relacionados directa o indirectamente al objeto social, con plena capacidad jurídica, sin otras limitaciones que aquellas expresamente establecidas en la ley o en estos estatutos, siendo la enumeración que antecede meramente enunciativa y no limitativa». Las leyes que se aplican a esta sociedad del Estado son el Estatuto Social y el Código Civil en virtud del artículo 2 d) del mencionado decreto y del artículo 1 b) de la Ley n.º 1615/2000.

El sistema de control de FEPASA lo llevará a cabo el síndico titular y un suplente tal y como recoge el artículo 2 d) del Decreto, los accionistas serán el 99 % el Estado y 1% ESSAP, ya que el derecho paraguayo no permite la figura de la Sociedad Anónima Unipersonal, por ello «El Procurador General de la República representará al Estado Paraguayo, en su calidad de accionista, a los fines de la constitución y funcionamiento de la nueva entidad». Artículo 2 f).

En cuanto a los medios y recursos asignados a la nueva entidad, el artículo 6.º del Decreto n.º 17.061 estipula que, además de los activos y pasivos transferidos desde el FCPCAL, FEPASA será titular de: « a) el derecho de concesión para prestar servicios de transporte ferroviario en las franjas de dominio y en todo el territorio nacional; b) las licencias, autorizaciones y permisos que fueran necesarios y que estuviesen en poder del FCPCAL; y c) el derecho de uso o comodato sobre aquellos bienes muebles o inmuebles que no hubieran sido transferidos expresamente »

Finalmente, mediante la Escritura Pública n.º 1048 de fecha 21 de agosto de 2002, pasada ante la Escribanía Mayor de Gobierno, se aprobaron los Estatutos Sociales de FEPASA. En virtud del artículo 3.º del Decreto n.º 17.061 y una vez inscrita la sociedad en el Registro Público de Comercio el 10 de septiembre de 2002, quedó derogada de pleno derecho la norma que daba origen al Ferrocarril presidente Carlos Antonio López. Desde ese momento, FEPASA adquirió eficacia jurídica como persona jurídica del Derecho Privado, marcando así el cierre del ciclo institucional del ente autárquico y el inicio de una nueva etapa bajo un régimen jurídico-privado como sociedad del Estado.

Por Decreto n.º 1972 de fecha 11 de marzo de 2004, todas las autorizaciones, licencias y permisos otorgados por el Estado Paraguayo al FCPCAL o aquellos necesarios para sus



actividades y que actualmente posee o requiere en relación con los servicios ferroviarios quedan transferidos en forma definitiva a FEPASA.

Asimismo, desde el año 2003 no se encuentra dentro del presupuesto general de gastos de la nación, por tanto, el presupuesto de FEPASA es privado, acorde con lo que genere en las actividades que desarrolle.

Método y materiales

Documentos y estudios académicos sobre derecho administrativo y empresas públicas. Fuentes periodísticas y reportes oficiales que documentan hechos históricos y procesos de privatización, así como la gestión de los diferentes directorios de FEPASA.

Se empleó un análisis cualitativo de contenido, evaluando la evolución normativa, las decisiones legislativas y las transformaciones organizacionales de las empresas públicas. Se identificaron patrones de privatización, descentralización y modificaciones jurídicas, contrastando la normativa vigente con la práctica administrativa y el derecho comparado.

Para garantizar la fiabilidad, se utilizaron fuentes oficiales y documentos originales de leyes, decretos y registros públicos. La validez se aseguró mediante la triangulación de fuentes, combinando normativa, literatura académica y reportes periodísticos, lo que permitió reconstruir de manera consistente el proceso histórico-jurídico-administrativo estudiado y la situación actual de FEPASA como sociedad del Estado.

Análisis de los resultados

La vida institucional de FEPASA

Debido a su carácter organizacional de derecho privado, el directorio es el encargado de dirigir los designios de la sociedad, para bien o para mal. Como hemos expuesto en este trabajo en el devenir de sus líneas se tiende a confundir a las sociedades del Estado con el propio gobierno, proceder erróneo pero que ocurre por la falta de pedagogía que se utiliza a la hora de abordar el asunto, por ello resulta fundamental, exponer a aquellos que han desempeñado esta labor, para poder entender las diferencias de los distintos periodos, que han cosechado éxitos pero también fracasos, también del espíritu de reivindicación de los derechos del ferrocarril, puesto que debido a la complejidad del asunto, cualquiera no es apto para presidir una institución que cuenta con tan singular característica.

Los presidentes han sido, Lauro Ramírez López como interventor de FCPCAL en el año 2000 y primer presidente de FEPASA desde el 2002 hasta el 2008 y un segundo mandato de 2019 a 2023, Eduardo Laterza Rivarola desde el 2008 hasta el 2011, Marcelo Wagner de 2011 a 2013, Roberto Salinas 2013 a 2019 y Facundo Salinas, actual presidente desde el 2023.

Presidencia de 2000 a 2008

Esta etapa se inserta como un punto de inflexión, ya que se encontró con una entidad heredera del colapsado FCPCAL, con servicios suspendidos desde 1999, una plantilla sobredimensionada de 599 funcionarios distribuidos en 37 estaciones, y una imagen pública asociada a la ineficiencia del aparato estatal tradicional.



Lejos de sucumbir ante estas condiciones, FEPASA adoptó una política de saneamiento financiero y administrativo sin precedentes en el ámbito ferroviario paraguayo. Se redujo la estructura laboral a 58 funcionarios, garantizando los derechos de los cesados mediante indemnizaciones que duplicaban las exigencias legales (ABC Color. s.f.), financiadas con la venta de activos improductivos.

En este contexto, la desvinculación total del Presupuesto General de la Nación en 2003 marcó un hito fundamental. FEPASA asumió desde entonces un modelo de autofinanciamiento empresarial (Ramírez López, 2024), que le permitió pasar de transportar 5.000 toneladas al año en 2002 a 150.000 toneladas en 2003 (Ferrocarriles del Paraguay S.A. Gestión 2003), todo ello con una plantilla mínima de 58 empleados. Estos resultados no solo reflejan un crecimiento logístico, sino también el surgimiento de una cultura organizacional orientada a resultados, innovación y autosuficiencia fiscal.

En términos de proyección internacional, FEPASA recuperó presencia en los foros regionales mediante la participación en el Latin America Investor Summit en Washington D.C., en representación de la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), y la organización en Asunción de la XXXVIII Asamblea General de dicha entidad (ABC Color, 2002).

Simultáneamente, se apostó por una política de valorización del patrimonio ferroviario nacional. La reinauguración de los museos de Asunción –con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo – y la designación del Ferrocarril Paraguayo como Monumento de la Humanidad por la Fundación World Monuments Watch en 2004 (World Monuments Fund. 2018), son claros indicadores de que se entendió el ferrocarril no solo como infraestructura logística, sino como componente fundamental de la identidad nacional.

Desde el punto de vista turístico y cultural, el restablecimiento parcial del tren de pasajeros mediante el “Tren del Lago” (ABC Color. (s.f.), conocido como el expreso Tata Piriri, demostró una capacidad creativa en la diversificación de ingresos y en la activación de corredores turísticos ferroviarios, con el apoyo de la Secretaría Nacional de Turismo (SENATUR). Este servicio, que incluía animación cultural, gastronomía típica y atención personalizada, constituyó un modelo replicable de tren turístico con enfoque de economía cultural.

En reconocimiento a su gestión, FEPASA fue galardonada en 2004 con el Premio Internacional a la Calidad, categoría Platino, otorgado por la Business Initiative Directions (BID), lo que legitima institucionalmente las prácticas administrativas aplicadas durante este periodo.

La recuperación material también fue tangible: se pasó de contar con una sola locomotora operativa en 2001 a ocho en funcionamiento en 2005, y en 2007 se alcanzó la cifra histórica de 470.000 toneladas de carga transportadas, consolidando a FEPASA como actor clave en la logística nacional y regional.

Presidencia de 2008 a 2011

Este periodo marca, sin lugar a duda, una etapa de claro retroceso en materia operativa, institucional y simbólica para el ferrocarril paraguayo.

Uno de los hechos más graves de esta administración fue la pérdida del tramo ferroviario



internacional entre Encarnación y Posadas, producto de la elevación de la cota del embalse de la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), lo que provocó la inundación del lado argentino del ramal. Lejos de adoptarse medidas preventivas o buscar alternativas diplomáticas o logísticas, FEPASA permitió que esta situación se consolidara, con la consiguiente pérdida de aproximadamente 400.000 dólares anuales (ABC Color, s.f.), que la institución recibía por parte de la empresa Custodia S.A., a razón de 1 dólar por tonelada movilizada en dicho tramo. Este acontecimiento representa un ejemplo concreto de falta de previsión técnica y de defensa de los intereses económicos del Estado paraguay.

De forma paralela, se produjo el desmantelamiento progresivo del exitoso Tren del Lago (ABC Color, 2010), servicio turístico que conectaba Asunción con Areguá, y que operaba con apoyo de la Secretaría Nacional de Turismo. Su supresión, debida principalmente a la inacción frente al deterioro estructural del puente de Ñu Guasú (ABC Color, 2011), no fue reemplazada por ninguna iniciativa de valor equivalente, lo cual supuso una pérdida tanto en términos culturales como de diversificación de ingresos. Esta omisión no solo eliminó una fuente de actividad económica alternativa, sino que contribuyó al abandono de la dimensión social y simbólica del ferrocarril en el Paraguay.

No menos grave fue la situación laboral. Durante esta etapa se registraron reiterados retrasos en el pago de salarios al personal ferroviario, lo que afectó directamente la estabilidad del funcionamiento de la empresa. (Última Hora, 2010)

Presidencia de 2011 a 2013

Esta etapa acrecentó el deterioro reputacional heredado de su antecesor, reflejando una gestión carente de liderazgo y visión estratégica. Esta gestión se vio empañada por frecuentes ausencias en actos públicos (ABC Color, s.f.) y falta de comunicación institucional, lo que evidenció un desapego preocupante.

Además, fue objeto de serias críticas, como la denuncia presentada por la Cooperativa Ferroviaria presidente Carlos Antonio López, que puso de manifiesto la existencia de conflictos y la falta de diálogo entre las distintas partes interesadas en la operación ferroviaria. Ya que esta cooperativa demostraba tener más interés en la reactivación del ferrocarril que la misma FEPASA, ya que buscaron un holding europeo como inversionistas, sin embargo, la institución lo descartó, por lo que la cooperativa tuvo que pedir audiencia al entonces presidente de la República Federico Franco (ABC Color, 2012). Este ambiente conflictivo no solo generó desconfianza, sino que afectó negativamente la operatividad y coordinación dentro de la institución.

En términos de resultados careció de avances concretos en proyectos de modernización o reactivación, lo que implicó un estancamiento. La mala imagen proyectada minó la confianza ciudadana y contribuyeron a que el prestigio de FEPASA quedara, lamentablemente, muy mermada.

Este retroceso institucional fue especialmente preocupante y puso en evidencia cómo la ausencia de estos elementos puede condenar a una sociedad del Estado a la irrelevancia.

Presidencia de 2013 a 2019



Este periodo se erige como una etapa de renacimiento, consolidación institucional, replanteamiento estratégico y compromiso sostenido con la reactivación del sistema ferroviario paraguayo, orientado a los principios de modernidad, integración y preservación del patrimonio. Una de las primeras prioridades de su administración fue establecer alianzas interinstitucionales orientadas a la recuperación del patrimonio ferroviario. Bajo su liderazgo, FEPASA suscribió acuerdos claves con la Secretaría Nacional de Cultura y con varios municipios del interior (Ministerio de Cultura de Paraguay, 2016), lo que permitió la restauración integral de estaciones históricas como Luque, Escobar y Pirayú. Estas intervenciones, más allá de su valor arquitectónico, resignificaron el rol del ferrocarril como eje articulador de identidad local, desarrollo turístico y revitalización del espacio público. Se trató de una política patrimonial sostenida y coherente, que recuperó el vínculo emocional y funcional de las comunidades con su historia ferroviaria.

En el plano internacional, se marcó un importante hito en la historia del ferrocarril paraguayo con la inauguración del servicio de tren internacional de pasajeros entre Encarnación y Posadas. Fue su administración la que sostuvo las complejas gestiones administrativas y diplomáticas previas que hicieron viable la operación: coordinación bilateral con Argentina, habilitación de infraestructura aduanera y migratoria, y adecuación técnica del material rodante y la vía. La consolidación de este servicio, que llegó a transportar picos de hasta 11.000 pasajeros diarios, representó un hito sin precedentes en la conectividad ferroviaria del Cono Sur, y demostró la viabilidad del ferrocarril como opción moderna, rápida y eficiente en contextos urbanos y transfronterizos.

Otro pilar de su gestión fue la planificación y promoción del proyecto del tren de cercanías Asunción –Luque– Ypacaraí (Agencia IP, 2018), concebido como respuesta estructural a los problemas de movilidad del área metropolitana. Con un recorrido de aproximadamente 44 km y un potencial de transporte estimado en 120.000 pasajeros diarios, este proyecto fue desarrollado sobre fundamentos técnicos robustos y respaldado por una arquitectura legal adecuada. La aprobación de la Ley n.º 6084/2018, que autorizó la liberación de la franja ferroviaria y la expropiación de terrenos, constituyó un paso clave para su viabilidad jurídica. Además, la convocatoria pública a consorcios nacionales e internacionales para su ejecución evidenció la voluntad política y técnica de abrir el sector ferroviario a esquemas de gestión colaborativa.

Pese a los importantes avances logrados en la estructuración legal y técnica del tren de cercanías, así como a la consolidación de consensos institucionales y ciudadanos, la concreción final del proyecto encontró obstáculos estructurales de orden financiero y político que excedieron la capacidad de implementación inmediata durante su mandato. Sin embargo, la sólida plataforma desarrollada en su gestión dejó un valioso legado que sirvió y sirve como base de futuras políticas ferroviarias.

Presidencia de 2019 a 2023

Este segundo mandato representó un momento crucial en la historia de FEPASA, marcada por la búsqueda de la reactivación operativa y la revitalización cultural del ferrocarril paraguayo.



En materia patrimonial, se enfrentó al serio desafío de subsanar décadas de omisiones y vacíos legales que afectaban la propiedad y el reconocimiento de los bienes históricos de la antigua empresa Ferrocarril presidente Carlos Antonio López. Bajo el imperativo de la Ley n.º 1615/00, se llevó adelante un proceso meticuloso de validación y regularización que incluyó la corrección de mapas, planos y registros técnicos, resultando en la inscripción formal y definitiva de activos por un valor que superó los 30 mil millones de guaraníes (FEPASA, 2023), cuadruplicando el patrimonio registrado hasta entonces.

Operativamente, la administración logró reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga entre Encarnación y Posadas, interrumpido durante siete años (Ministerio de Transporte de la Nación, 2022). Se impulsó además diversos proyectos privados de inversión ferroviaria, entre ellos el ferrocarril bioceánico por el Chaco (FEPASA / Última Hora, 2019) y los trenes entre Concepción-Pedro Juan Caballero (FEPASA / Última Hora, 2019) y Salto del Guairá-Curupayty (FEPASA, 2023), aunque la pandemia limitó la continuidad de algunos de estos planes.

En este contexto, destacó el avance en el proyecto del tren de cercanías, con estudios técnicos de factibilidad desarrollados con cooperación internacional, en particular de Corea del Sur, que propuso un esquema integral de diseño, financiamiento, construcción y operación a largo plazo, además de una importante donación para capacitación y tecnología.

Este proyecto, supuso una oportunidad real y seguramente la única en mucho tiempo de recuperar el tren de cercanías en Paraguay, promulgándose la importante Ley n.º 7237/23 de tren de cercanías, la construcción y puesta en marcha hubiera generado unos 20.000 empleos (Diario HOY, s.f.). y tenía previsto la inauguración el 1 de enero de 2027 una apuesta estratégica para la modernización del transporte urbano ferroviario en Paraguay. La recuperación y protección de la infraestructura también fue un pilar esencial. Se logró la restitución de la franja de dominio ferroviaria en Asunción. Además, se comenzó la reposición de seis kilómetros de vía en Encarnación, reactivando un tramo abandonado desde hace casi tres décadas.

En el plano cultural y patrimonial, destacó por la restauración de numerosas estaciones históricas, con especial énfasis en Pirayú (Agencia IP, 2022) y Sapucay (De la Cruz, 2023). Estos espacios, recuperados con rigor y sensibilidad, se transformaron en puntos de encuentro cultural y turístico que albergaron eventos de alta convocatoria, como la Expo de autos antiguos en Estación Central con más de 10.000 visitantes en un solo fin de semana (Última Hora, 2022), además de actividades organizadas por organismos internacionales y diplomáticos.

La creación de la Feria de la Antigua Estación (La Nación, 2024), un mercado de antigüedades declarado de interés cultural por Senatur, La creación de la Gerencia de Patrimonio Histórico fue fundamental para coordinar esfuerzos entre autoridades, comunidades y actores culturales, impulsando la Mancomunidad de Municipios Ferroviarios, un espacio colaborativo que fortalece el desarrollo cultural regional. En ese marco, el Paseo Turístico “Pueblos Pintorescos” (InfoNegocios, 2024), se inauguró como un recorrido emblemático que conecta varias localidades del “Camino del Tren”, consolidando el ferrocarril como un eje de identidad y turismo cultural.

Se logró con éxito conseguir la recuperación del riel como medio de transporte mediante



el acuerdo con Corea del Sur, asimismo se posicionó a FEPASA como un actor clave en el desarrollo nacional y la integración regional, con una visión moderna y comprometida con el transporte y la identidad paraguaya.

Presidencia 2023-actualidad

Es pronto para juzgar, pero comenzó con la cancelación del histórico proyecto del tren de cercanías con Corea del Sur, fue una oportunidad de oro para el Paraguay de recuperar su actividad ferroviaria. Asimismo existe poca pedagogía sobre lo que es y no es FEPASA ya que si acudimos a la página nos encontramos con una escasa información pública sobre su gestión más allá de un apartado llamado FEPASA informa, en donde se compila las noticias relevantes de la institución, sin embargo no existen informes de gestión en donde se expongan las acciones concretas que se han llevado a cabo, tampoco se hace una labor explicativa de la institución que sumerja al lector en su nacimiento como sociedad anónima del Estado, su carácter de empresa pública, su autonomía financiera ya que no recibe fondos del Estado desde el año 2003, etc.

Asimismo el apartado jurídico es inexistente, no tiene ninguna explicación lógica que no se resalte su carácter singular, que no se adjunten y se comenten las leyes n.º 1615/00 y 1955/2002,- por las que nació FEPASA- igualmente no se cita el Decreto-fundacional- del Poder Ejecutivo n.º 17.061, de fecha 30 de abril de 2002, que reglamente la Ley n.º 1615/00, tampoco se cita la Ley n.º 5058/2013,"Que crea el Consejo Nacional de Empresas Públicas, ni sus propios estatutos sociales como sociedad anónima por tanto el ciudadano no puede conocer la naturaleza de esta sociedad del Estado induciendo al contribuyente al pensamiento legítimo de la pertenencia a la administración general del Estado. Deseamos que este y otros problemas sean subsanados y que Paraguay se reconcilie con su historia como estuvo a punto de hacer con el acuerdo con Corea y vuelva a tener próximamente el tren de cercanías.

Conclusiones

La situación jurídica de las empresas públicas en Paraguay es preocupante. La Ley n.º 5058/2013, lejos de haber traído orden y claridad, terminó convirtiéndose en un verdadero problema. Es una norma mal construida, llena de errores, vacíos y contradicciones que generan confusión e inseguridad jurídica. El Decreto n.º 163, aplicado junto con esa ley, profundiza aún más el desorden. Ambos textos revelan una falta de comprensión de los principios básicos del derecho administrativo. Se mezclan conceptos de derecho público y derecho privado sin criterio, y se confunden figuras como los entes autárquicos y las empresas públicas, creando un sistema legal desordenado que no responde a las necesidades del Estado moderno.

La creación del Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) sin una ley que regule integralmente el funcionamiento de estas entidades fue otro error de base. Se empezó la casa por el tejado. Paraguay necesita con urgencia una reforma seria y coherente, que sustituya la Ley n.º 5058/2013 por una norma moderna, clara y que respete la naturaleza propia de cada empresa estatal. Uno de los mayores problemas actuales es el intento de tratar a todas las empresas públicas por igual. No todas tienen la misma estructura, ni el mismo objetivo, ni enfrentan los mismos desafíos. Forzar una homogeneización administrativa solo genera problemas. Cada



empresa del Estado tiene su propia historia, realidad y necesidades, y eso debe reflejarse en la ley.

Se propone la creación de una Ley de entes patrimonio del Estado, que con su denominación y su contenido se haga una labor didáctica -jurídica, centralizando y explicando los diferentes entes que componen el Estado paraguayo, sus particularidades y singularidades con el respeto a su autonomía y naturaleza.

En este contexto, la situación de FEPASA merece especial atención. Fue creada por la Ley n.º 1615/2000 como una sociedad del Estado con un espíritu abierto a la inversión privada. Pero en los últimos años se ha querido “estatalizarla” completamente, un cambio que pondría en riesgo su identidad jurídica, su flexibilidad operativa y la posibilidad de atraer socios internacionales.

FEPASA no es solo una empresa más del Estado. Es parte de la idiosincrasia paraguaya, un emblema del trabajo, del desarrollo y de la conexión entre regiones. Su recuperación no puede depender del favoritismo político ni de decisiones improvisadas. Necesita una conducción técnica, con visión, con compromiso real y con respeto por su historia. Si se lograra encaminarla correctamente, podría volver a ser un motor de desarrollo, un símbolo de progreso y una muestra de cómo el Estado paraguayo puede gestionar con eficiencia, sus infraestructuras esenciales. Pero para eso, antes hay que ordenar el marco jurídico, definir con claridad qué es una empresa pública y cómo debe funcionar, y dejar atrás esta tela de araña que hoy genera más problemas que soluciones.

Referencias

ABC Color. (2010, 21 de agosto). Fepasa rechazó ofrecimientos de ayuda [Artículo en línea].

ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/fepasa-rechazo-ofrecimientos-de-ayuda-98895.html>

ABC Color. (2011, 27 de mayo). Rapiñan piezas históricas del ferrocarril en Ñu Guasu [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/articulos/rapinan-piezas-historicas-del-ferrocarril-en-nu-guasu-225908.html>

ABC Color. (2012, 13 de septiembre). Hijo del senador Wagner asume presidencia de Fepasa [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/economia/hijo-del-senador-wagner-asume-presidencia-de-fepasa-241399.html>

ABC Color. (2019, 19 de octubre). Corte archiva acción indemnizatoria del escribano Fernández Zaván [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresia/judiciales-y-policiales/2019/10/19/corte-archiva-accion-indemnizatoria-del-escribano-fernandez-zavan/>

ABC Color. (s.f.-a). Cartas al director [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/>



[edicion-impresaeconomia/cartas-al-director-467242.html](https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/cartas-al-director-467242.html)

ABC Color. (s.f.-b). CAPASA fue destruida para evitar otras privatizaciones [Artículo en línea].

ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/capasa-fue-destruida-para-evitar-otras-privatizaciones-691325.html>

ABC Color. (s.f.-c). Coop ferroviaria se queja de Wagner ante Federico y pide reunión urgente [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/coop-ferroviaria-se-queja-de-wagner-ante-federico-y-pide-reunion-urgente-472183.html>

ABC Color. (s.f.-d). El ferrocarril se queda sin su ingreso anual de US\$ 400.000 [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/el-ferrocarril-se-queda-sin-su-ingreso-anual-de-us-400000-204653.html>

ABC Color. (s.f.-e). En el peor momento del ferrocarril, su presidente se fue de vacaciones [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/en-el-peor-momento-del-ferrocarril-su-presidente-se-fue-de-vacaciones-211595.html>

ABC Color. (s.f.-f). La propuesta turística del Tren del Lago [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/espectaculos/la-propuesta-turistica-del-tren-del-lago-918894.html>

ABC Color. (s.f.-g). Titular de Fepasa no participó [Artículo en línea]. ABC Color. <https://www.abc.com.py/edicion-impresaeconomia/titular-de-fepasa-no-participo-467903.html>

Agencia IP. (2022, 8 de marzo). Antigua estación ferroviaria de Pirayú recupera su brillo y rememora parte de su historia [Artículo en línea]. Agencia IP. <https://www.ip.gov.py/ip/2022/03/08/antigua-estacion-ferroviaria-de-pirayu-recupera-su-brillo-y-rememora-parte-de-su-historia/>

Congreso Nacional de Paraguay. (s.f.). Ley n.º 6084 establece el procedimiento para la rehabilitación del ferrocarril [Ley en línea]. <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8443/ley-n-6084-establece-el-procedimiento-para-la-rehabilitacion-del-ferrocarril->

Crónica. (2022, 6 de septiembre). Recuperación histórica para Paraguay: vuelve el tren de cargas entre Posadas y Encarnación [Artículo en línea]. Crónica. <https://www.cronica.com.py/2022/09/06/recuperacion-historica-para-paraguay-vuelve-el-tren-de-cargas-entre-posadas-y-encarnacion>



- De la Cruz, L. (2023, 18 de septiembre). Sapucái: proyectan restaurar locomotora para Semana Santa [Artículo en línea]. RDN – Noticias de Paraguay. <https://www.rdn.com.py/2023/09/18/sapucai-proyectan-restaurar-locomotora-para-semana-santa/>
- Diario HOY. (s.f.). Tren de Cercanías generaría 20.000 empleos, destaca MOPC [Artículo en línea]. HOY.com.py. <https://www.hoy.com.py/nacionales/tren-de-cercanias-generaria-20-000-empleos-destaca-mopc/amp>
- Ferrocarriles del Paraguay (Fepasa). (2019, 26 de diciembre). Presentan plan para el tren en el Chaco [Artículo en línea]. Última Hora. <https://www.ultimahora.com/presentan-plan-el-tren-el-chaco-n2861978>
- Ferrocarriles del Paraguay (Fepasa). (2020, 5 de febrero). Presentan proyecto para instalar tren de cargas entre Concepción y Pedro Juan [Artículo en línea]. Última Hora. <https://www.ultimahora.com/presentan-proyecto-instalar-tren-cargas-concepcion-y-pedro-juan-n2868642>
- Ferrocarriles del Paraguay (Fepasa). (2023, 28 de julio). FEPASA autoriza estudios de factibilidad para tren de cargas de Salto del Guairá a Curupayty [Artículo en línea]. La Clave / Moopio. <https://www.moopio.com/fepasa-autoriza-estudios-de-factibilidad-para-tren-de-cargas-de-salto-del-guaira-a-curupayty-la-clave.html>
- Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo y obras selectas (11.^a ed., reimpresión 2017). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.
- La Unión. (s.f.-a). Expropiación para el Tren de Cercanías [Artículo en línea]. <https://www.launion.com.py/fepasa-preve-expropiacion-de-tren-cercanias-terrenos-para-evitar-otro-caso-metrobus-103132.html>
- La Unión. (s.f.-b). Proyectos de restauración del ferrocarril y tren de cercanías [Artículo en línea]. <https://www.launion.com.py/fepasa-presento-proyectos-de-restauracion-del-ferrocarril-y-viajes-en-tren-de-cercanias-35453.html>
- La Unión. (s.f.-c). Refacción de la ex estación ferroviaria de Luque [Artículo en línea]. <https://www.launion.com.py/inician-tareas-de-refaccion-de-la-ex-estacion-ferroviaria-de-luque-28535.html>
- Ministerio de Cultura de Paraguay. (2016, abril). Cultura y Fepasa programan acciones en pro de las estaciones ferroviarias [Artículo en línea]. <https://cultura.gov.py/2016/04/cultura-y-fepasa-programan-acciones-en-pro-de-las-estaciones-ferroviarias/>



- Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. (2012). Marco institucional de la organización de propiedad y supervisión de las empresas públicas [Seminario – abril 2010]. Asunción: Autor. https://www.mef.gov.py/sites/default/files/2024-07/pub019_0.pdf
- Ramírez Candía, M. D. J. (2009). Derecho administrativo. LITOCOLOR S.R.L.
- Ramírez López, L. M. (2024). El ferrocarril en la historia y el futuro del Paraguay. Editorial El Lector. <https://www.978-99953-1988-5>
- World Monuments Fund. (2018, junio). Paraguay Railway System, en World Monuments Watch 2004. World Monuments Fund.
- Yuste, J. C., & Brom, D. (2003). Movilización social contra las privatizaciones [Artículo en línea]. Decidamos – Campaña por la Expresión Ciudadana.
- Última Hora. (2010, 9 de septiembre). En Fepasa no cobran salarios hace tres meses [Artículo en línea]. Última Hora. <https://www.ultimahora.com/en-fepasa-no-cobran-salarios-hace-tres-meses-n403908>
- Última Hora. (2013, 6 de abril). Desidia del Ejecutivo expone al Estado a millonario perjuicio con el ferrocarril [Artículo en línea]. Última Hora. <https://www.ultimahora.com/desidia-del-ejecutivo-expone-al-estado-millonario-perjuicio-el-ferrocarril-n701484>
- Última Hora. (2014, 7 de enero). Fepasa quiere una industria ferroviaria nacional [Artículo en línea]. Última Hora. <https://www.ultimahora.com/fepasa-quiere-una-industria-ferroviaria-nacional-n752350>
- Última Hora. (2022, 14 de mayo). Exhiben más de 40 vehículos antiguos en Estación de Ferrocarril de Asunción [Artículo en línea]. Última Hora. <https://www.ultimahora.com/viaje-al-pasado-autos-antiguos-se-exhiben-la-estacion-del-ferrocarril-n3001514>