



Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela de Derecho

**LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS: ACTIVIDAD Y CONTROL DEL ÓRGANO
RECTOR EN MATERIA DE HIDROCARBUROS.***

Profesor: Tadeo Arrieche Franco

Carlos D. Moser Gonzalez¹

Adam J. Morales²

Joneiber .N. Alvarez .S.³

Ana .V. Assal .C.⁴

*Este trabajo corresponde a una línea de investigación exhaustiva sobre la actividad y control de la Administración Pública a través de sus órganos para la realización de la exploración, extracción, recolección, transporte, almacenamiento, procesamiento, mejoramiento, refinación, industrialización, comercialización, conservación y aprovechamiento integral de los hidrocarburos en las **novedosas fórmulas de participación privada que introdujo la vigente Ley de reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos.**

¹Estudiante de Derecho de la Universidad Central de Venezuela; Asistente Legal en D'Empaire Abogados, Caracas, Venezuela. Datos de contacto: carlosdanielmoser555@gmail.com / cmoser@dra.com.ve (+58) 412.391.63.58.

² Estudiante de Derecho en la Universidad Central de Venezuela; Estudios avanzados en arbitraje comercial internacional (ARBANZA, Escuela de Arbitraje); Asistente Legal en Rodner, Martínez & Asociados, Firma de Abogados, Caracas, Venezuela. Socio del Club Español e Iberoamericano del Arbitraje. Datos de contactos: jahymorales5@gmail.com 0424.121.87.08.

³ Estudiante de Derecho de la Universidad Central de Venezuela; Asistente Legal en FOSPUCA, Edo Miranda, Venezuela. Datos de contacto: joneiberalvarez99@gmail.com (+58) 0424.262.59.00.

⁴ Estudiante de Derecho de la Universidad Central de Venezuela; Pasante en el Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital, Caracas, Venezuela. Datos de contacto: avacassal2002@gmail.com (+58) 0424.219.26.83.

I. Introducción

1. La potestad de control, limitación, supervisión y regulación que detenta la Administración Pública (conocida tradicionalmente como actividad de policía administrativa) se materializa en la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (en adelante “LOH”) de 2026, que centraliza amplias facultades de fiscalización y seguimiento en el Ministerio del Poder Popular de Hidrocarburos (en adelante “MPPH”).
2. El MPPH concentra un control total y discrecional sobre toda la cadena de valor. Está facultado para delimitar áreas de trabajo, otorgar y revocar licencias, fijar precios, regalías e impuestos y aprobar planes de negocio o gestiones financieras. Al reunir tales potestades operativas, fiscales, regulatorias y sancionatorias en un solo organismo, el MPPH supervisa cada detalle de la actividad petrolera, dejando la estabilidad de cualquier proyecto bajo su absoluta y discrecional voluntad.
3. La concentración de dichas potestades en un solo organismo exige el establecimiento de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que aseguren el equilibrio institucional⁵. Al facultar a un mismo órgano para fijar precios, modificar condiciones fiscales y, simultáneamente, tener el poder de sancionar y revocar permisos, se requiere de un marco de seguridad jurídica suficiente que evite la indefensión del inversor frente a cambios regulatorios imprevistos.
4. La reforma de la LOH del 2026 busca flexibilizar la participación privada, pero mantiene al Ministerio como un órgano de control preponderante sobre la gestión del sector. Para lograr una recuperación efectiva, se propone que el Estado transite hacia un rol de Estado garante o regulador⁶, donde su intervención directa se equilibre con los mecanismos del mercado y la libertad de empresa. La racionalización de la actividad administrativa y el fortalecimiento de los principios de transparencia contractual son condiciones necesarias para atraer a las inversiones requeridas que favorezcan al crecimiento de la industria. No obstante, el profesor José Ignacio Hernández comenta⁷, que esta reforma se presenta como coyuntural y breve, pues, es parte de las consecuencias de los hechos acontecidos en Venezuela el 3 de enero de 2026.

⁵ Allan R. Brewer-Carias, «*La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026: El alcance de la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026: el fin de la estatización de la industria petrolera entre 2006 y 2009*» (Caracas: 2026), Editorial Jurídica Venezolana International, pp.13-40. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/disponible-a-texto-completo-el-libro-ley-organica-de-hidrocarburos-reforma-de-2026/>.

⁶ José Ignacio Hernández G., «*La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026: ¿El final de la era de la nacionalización petrolera?* » (Caracas: 2026), Editorial Jurídica Venezolana International, pp. 125-175. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/disponible-a-texto-completo-el-libro-ley-organica-de-hidrocarburos-reforma-de-2026/>

⁷ Ídem

II. Materialización de la actividad de control en las formas de participación para el desarrollo de las actividades primarias

5. La nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, establece tres modelos para el ejercicio de actividades primarias: i. Modelo de Empresa Mixta; ii. Modelo de Contrato para el Desarrollo de Actividades Primarias, y iii. Empresas estatales.
6. La LOH vigente tiene como novedad la formalización de la participación privada directa mediante los denominados Contratos para el Desarrollo de Actividades Primarias. Anteriormente, la “*Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela*” (en adelante “Ley Antibloqueo”)⁸ — que ha sido objeto de innumerables críticas— intentó institucionalizar la figura y los denominó Contratos de Participación Productiva. Este contrato permitía al capital privado operar directamente las actividades primarias, sin necesidad de constituir una empresa mixta, pero debían ineludiblemente contratar con una empresa estatal.
7. En cambio, la LOH de 2006⁹ permitía solo dos modelos para el ejercicio de actividades primarias: Empresas del estado y empresas mixtas donde el Estado tenga más del 50% del capital.
8. La posibilidad de participación del capital privado en la actual reforma ha tenido un impulso notable en comparación al régimen jurídico anterior, dónde la posibilidad de participación del capital privado en el desarrollo de las actividades primarias estaba reducida a una técnica asociativa, mediante la constitución de empresas mixtas, estableciendo un porcentaje rígido de participación accionaria en la empresa a constituir¹⁰.
9. La LOH vigente establece una serie de potestades tendientes a proteger el ordenamiento jurídico y asegurar certeza jurídica en la actividad petrolera, aplicables a cualquier modelo de participación de los antes mencionados, pero en aras de profundizar sobre los aspectos novedosos de la ley, abordaremos aquellos que admiten la posibilidad de participación del capital privado y algunas formas de apropiación especial o forzosa de la propiedad, en los siguientes términos.

⁸ Venezuela, *Ley Orgánica Libertador Simón Bolívar contra el Bloqueo Imperialista y en Defensa de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 6.859 Extraordinario, 29 de noviembre de 2024.

⁹ Venezuela, Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela n.º 38.493, 4 de agosto de 2006.

¹⁰ Allan R. Brewer-Carías, «Sobre el régimen de los recursos naturales y el ambiente, y las técnicas tradicionales del derecho administrativo», *Revista de Derecho Público*, n.º 136 (2013), 24 – 27. Disponible en: https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/11/136-Sobre_el_regimen_de_los_recursos_naturales_ambiente_tecnicas_admin_seleccion_Allan_Brewer.pdf.

III. Control del MPPH en el modelo de Empresa Mixta

10. El modelo de Empresa Mixta para su debida constitución requiere la **aprobación** del MPPH del proyecto presentado por el agente privado. Si existe interés estatal, el Ministerio elaborará un informe detallando las condiciones acordadas y las ventajas especiales para la República¹¹.
11. Una vez remitido el informe por el MPPH el Presidente de la República previa notificación a la Asamblea Nacional, podrá **autorizar** la constitución de la Empresa Mixta. Un cambio importante que trae la nueva LOH es que el Ejecutivo ya no requiere de la aprobación de la Asamblea Nacional para la creación de Empresas Mixtas¹², basta una mera notificación para su correcta constitución.
12. Una vez acordada con el agente privado la constitución de la empresa mixta, operará el otorgamiento por parte del MPPH de los derechos al ejercicio de actividades primarias a la empresa operadora. Asimismo, el MPPH podrá transmitir la propiedad o cualquier otro derecho real de bienes muebles o inmuebles de dominio privado que sean requeridos por ésta para el ejercicio de tales actividades (LOH, art. 25). El MPPH tendrá a su vez la facultad de **revocar** esos derechos cuando las operadoras no den cumplimiento a sus obligaciones.
13. Para compensar que el Estado sea siempre el accionista mayoritario, la reforma permite al socio minoritario: comercializar directamente su cuota de producción, gestionar cuentas bancarias en divisas y ejercer la gestión técnica y operativa del proyecto con la condición de que el costo de producción del barril sea igual o menor al de la empresa estatal, y asegurando el retorno de la inversión (“*Cláusula de equilibrio económico-financiero*”).
14. Si la empresa operadora quisiera ejecutar actividades no primarias¹³ deberán obtener una licencia emanada del MPPH¹⁴. Sin embargo, MPPH también tendrá la facultad de **revocarla** en caso de incumplimiento y falta de viabilidad.

IV. Control del MPPH en el modelo de Contrato para el Desarrollo de Actividades Primarias

15. El modelo de Contrato para el Desarrollo de Actividades Primarias (en lo sucesivo “CDAP”), introduce un esquema de negocio basado totalmente en la participación privada, sustituyendo a los antiguos CPP.

¹¹ Venezuela, *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, art. 38.

¹² César Rafael Mata García, «*Manual de derecho de los hidrocarburos en Venezuela*», Editorial Arte (Caracas: 2016), pp. 122 – 147.

¹³ Actividades no primarias se refieren a “refinación y/o comercialización, que comprenden actividades relativas a la separación, destilación, purificación, mezcla, conversión y transformación, así como la comercialización interior y exterior de los productos obtenidos, respectivamente.”

¹⁴ Venezuela, *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, arts. 11, 61 y 64.

16. Las entidades venezolanas totalmente estatales o sus filiales pueden ahora celebrar CDAP con empresas privadas domiciliadas en Venezuela ("Empresas Operadoras") debiendo asumir la gestión completa, la responsabilidad, el coste y el riesgo de las actividades contratadas, debiendo demostrar capacidad técnica y financiera conforme a un plan de negocio aprobado por el MPPH. Bajo este esquema, la empresa privada actúa como operadora y asume la gestión integral de las actividades primarias, indistintamente en yacimientos ubicados en tierra firme (*onshore*) como en áreas costa afuera (*offshore*), abarcando toda la cadena del segmento *upstream* en conjunto con el Estado¹⁵. Asimismo, los CDAP podrán incluir la cesión o derecho de uso en los activos y materiales de propiedad de PDVSA y sus filiales. Así, como del área operacional y del área delimitada, la cual será previamente determinada por el MPPH¹⁶.
17. El otorgamiento de los derechos de uso de activos y del área operacional trae como obligación el pago por su uso al Estado a través de PDVSA y sus filiales de un porcentaje del volumen de hidrocarburos que será fijado en el respectivo contrato.
18. Tras la asignación de derechos para realizar actividades en el sector, las empresas operadoras, asumen una serie de **obligaciones** posteriores de carácter operativo, fiscal, informativo y de infraestructura:
- Deben realizar las actividades de forma continua y eficiente, siguiendo las mejores prácticas científicas y técnicas en seguridad, higiene, protección ambiental y aprovechamiento racional del recurso (LOH, art. 20).
 - Deben entregar al Ejecutivo Nacional toda la información técnica y operativa que éste requiera con relación al ejercicio de estas actividades (LOH, art. 21).
 - Deben conservar en buen estado todas las tierras, instalaciones, equipos y accesorios destinados a la actividad (LOH, art. 35).
 - Deben cumplir con el pago de la regalía determinada en el CDAP que podrá ser de hasta un 30% de los volúmenes de hidrocarburos extraídos y no reinyectados del yacimiento a explotar (LOH, art. 51).
 - Deben pagar el impuesto integrado de hidrocarburos de hasta el 15% de los ingresos brutos anuales (LOH, art. 51). Así como pagar el impuesto sobre la renta (ISLR) a un tipo que puede ser reducido por el MPPH con la previa opinión del Ministerio de Finanzas, cuando sea necesario para preservar el equilibrio económico del proyecto (LOH, art. 58).

¹⁵ Venezuela, *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, art.40.

¹⁶ Venezuela, *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, art. 24.

19. Por su parte dichos contratos, podrán ser **revocados** por el MPPH, cuando las empresas operadoras no den cumplimiento a sus obligaciones. La revocación procede si el incumplimiento impide lograr el objeto para el cual dichos derechos fueron transferidos originalmente (LOH, 25). Los contratos están marcados por la reversión, característica que enmarca el artículo 43 de la LOH, ello supone que, como el Estado es propietario del recurso natural, los derechos conferidos sobre activos y áreas, se extinguen al finalizar el contrato. Por tanto, la propiedad pasa a manos de la República libre de gravámenes y sin indemnización alguna¹⁷.

V. El Régimen de Expropiación de la LOH

20. Esta nueva reforma no cambia en lo absoluto el régimen de expropiación que se ha venido aplicando en las últimas décadas en el sector. La falta de seguridad jurídica y la arbitrariedad de la Administración, ha generado desconfianza para invertir grandes cantidades de capital necesarios para recuperar el sector petrolero.

21. En la LOH vigente, la expropiación se configura como un derecho complementario para la ejecución de las actividades del sector. Las Empresas Operadoras que realizan actividades primarias y secundarias tienen el derecho de solicitar la expropiación de bienes o la ocupación temporal cuando sea necesario para su desarrollo¹⁸. Estas medidas se fundamentan en que todas las actividades reguladas por la Ley, así como las obras que requieran, son consideradas de utilidad pública e interés social. La Ley no establece un procedimiento expropiatorio propio, sino que remite a las disposiciones contenidas en la ley especial que rige la materia.

VI. El Régimen del Comercio Interior y la Actividad de Servicio Público

22. Un aspecto relevante del control administrativo sobre el sector hidrocarburos es la regulación del mercado interno y de las actividades calificadas como servicio público. En este sentido, la ley dispone que las operaciones de suministro, almacenamiento, transporte, distribución y expendio de productos derivados—como la gasolina— están sujetas a la vigilancia directa del **MPPH**¹⁹. Para asegurar el carácter prestacional de estas actividades y la satisfacción de las necesidades colectivas, el órgano rector ejerce una doble potestad: (i) la fijación de precios de los productos derivados y (ii) la adopción de medidas que garanticen la eficiencia y continuidad del servicio, todo ello sujeto a permisos emanados del **MPPH**.

¹⁷ Mata García, «Manual de derecho de los hidrocarburos en Venezuela», pp. 220-221.

¹⁸ Venezuela, *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, art. 45.

¹⁹ Venezuela, *Ley Orgánica de Hidrocarburos*, art. 71 y 72.

Bibliografía

- I. Brewer-Carías, Allan, R. (2013). *Sobre el régimen de los recursos naturales y el ambiente, y las técnicas tradicionales del derecho administrativo*. Revista de Derecho Público, N°136., Pp. 24-27. En https://revistadederechopublico.com/wp-content/uploads/2022/11/136Sobre_el_regimen_de_los_recursos_naturales_ambiente_tecnicas_admin_seleccion_Allan_Brewer.pdf.
- II. Hernández G., José Ignacio. (2026). *La reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026: ¿El final de la era de la nacionalización petrolera? »*. Caracas. Reforma de 2026. Editorial Jurídica Venezolana International. pp. 125-175. En: <https://www.acienpol.org.ve/disponible-a-texto-completo-el-libro-ley-organica-de-hidrocarburos-reforma-de-2026/>.
- III. Jordana de Pozas, L. (1949). *Ensayo de una teoría del fomento en el Derecho administrativo*. Revista de Estudios Políticos, N° 48. pp. 41-54. En: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/2127752.pdf>.
- IV. Mata García, César R. *Manual de derecho de los hidrocarburos en Venezuela*. Caracas: Editorial Arte, 2016.
- V. Montero Pascual, J. J. (2014). «*La actividad administrativa de regulación: definición y régimen jurídico*». Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 12. pp. 23-44. En: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5137236>.
- VI. Peña Solís, J. (2003). *Manual de Derecho Administrativo III*. Caracas. Colección de Estudios Jurídicos, N° 9. Tribunal Supremo de Justicia. pp. 107-233.
- VII. Rodríguez Font, M. (2025). *Manual de Derecho administrativo*. Madrid. Revista de Derecho Público: Teoría y Método. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. pp. 555-579. En: <https://www.revistasmarcialpons.es/revistadederechopublico/issue/view/manual-de-derecho-administrativo>.