

COMENTARIO EXPLICATIVO
SOBRE EL ALCANCE DEL PROYECTO DE REFORMA
DE LA LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS
DE ENERO DE 2026

Allan R. Brewer-Carías,
Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

“La ilusión de los gobernantes del Estado forajido que hemos padecido los venezolanos ha sido que, con el solo texto de las leyes, los decretos y las resoluciones que dictan creen que pueden cambiar la realidad; y esa ilusión parece no tener límites; y lo peor es que algunos efectivamente creen que la realidad cambió con solo “decretarla;” solo porque así lo dice la ley o el decreto!!” (Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura, Constitucionalización, Desnacionalización, Estatización, Entrega y Degrado de la Industria Petrolera*, Colección Centro de Estudios de Regulación Económica-Universidad Monteávila, N° 3, Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, pp. 320).

Estas notas tienen por objeto formular un comentario explicativo del alcance del Proyecto de reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001 (que fue reformada en 2006), que se ha presentado ante la Asamblea Nacional y ha sido aprobado en Primera discusión en enero de 2026, el cual, como lo explica la *Exposición de Motivos* que circuló junto con el Proyecto y dejando aparte la ratificación de “la soberanía del Estado sobre los yacimientos” que es un principio que ya está en la Constitución (art. 12), tiene como propósito fundamental, *poner término a la reserva al Estado de la industria petrolera, es decir, a la nacionalización petrolera decretada en 1975, mediante regulaciones*

que tienden a la privatización de la misma, y que en palabras de la *Exposición de Motivos*, buscan:

(i) propiciar “fórmulas asociativas que potencien la capacidad técnica y financiera necesarias para el aprovechamiento de los recursos,” ampliando el “mecanismo de gestión de las empresas mixtas y la creación de nuevas modalidades de participación privada,” con lo cual se propone pasar de una gestión de la industria petrolera reservada al Estado, a una gestión de la misma, en la cual la empresa privada puede tener un papel preponderante y casi total;

(ii) darle rango legal a lo que se denomina “los *exitosos modelos de negocio de la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos*, incluyendo los Contratos de Participación Productiva – CPP,” donde la empresa operadora privada “asume la gestión integral a su propio costo y riesgo;” modelo conforme al cual “el Estado no adquiere deudas y la retribución de la operadora consiste en una participación porcentual sobre los volúmenes fiscalizados,” ofreciendo en consecuencia, un marco regulatorio para una liberalización o privatización casi total de la industria petrolera, con el objeto de permitir “el desarrollo conjunto de operaciones económicas dirigidas a maximizar y diversificar la producción de los recursos del sector hidrocarburos, mediante la captación de inversión extranjera,” con lo que se puede pasar del monopolio de la industria en manos de PDVSA a la comercialización de los hidrocarburos por las empresas privadas;

(iii) “ampliar el espectro de la participación del sector privado, “permitiendo que las actividades primarias sean realizadas no solo por el Estado o empresas mixtas, sino también a través de empresas privadas debidamente adjudicadas;” con lo cual se pone término a la reserva al Estado de la industria y el comercio de los hidrocarburos concebida en 1975 y modificada en 2001;

(iv) “permitir que “el capital privado, tanto nacional como extranjero, juegue un papel decisivo bajo la supervisión del Estado,” pudiendo estar entonces el control de la gestión petrolera en manos completamente de empresas privadas;

(v) asegurar que “las empresas operadoras cuenten con herramientas que garanticen la eficiencia, la transparencia y la seguridad jurídica” favoreciendo “los procesos financieros, técnicos, operacionales, ambientales y comerciales, transversales y potenciadores del crecimiento de la industria;”

(vi) facultar además “a las empresas mixtas para delegar la gestión técnica y operativa al socio minoritario, garantizando la aplicación de las mejores prácticas internacionales;”

(vii) reconocer “a las empresas mixtas el derecho a la comercialización directa de su cuota de producción y a la gestión de cuentas bancarias en diversas divisas y jurisdicciones, facilitando el flujo de caja y la operatividad financiera,” pasándose así de un sistema de control centralizado del manejo de divisas a que las empresas operadoras puedan manejar sus fondos en cualquier divisa;

(viii) garantizarle a los contratistas el equilibrio financiero de los contratos, es decir “un factor de Equilibrio,” a partir de la “optimización del régimen fiscal, que permita la entrada de grandes flujos de inversiones para el desarrollo de nuevos campos;”

(ix) otorgarle “flexibilidad al Ejecutivo Nacional” para rebajar la regalía en los “proyectos que exigen grandes inversiones,” abandonándose así la rigidez que tiene la regalía en la Ley; y

(x) aumentar “las garantías jurídicas para la inversión en el sector de los hidrocarburos, incorporando la posibilidad de acudir a mecanismos de mediación y arbitraje independientes para la resolución de controversias,” eliminándose así la competencia exclusiva de los tribunales nacionales para la resolución de controversias impuesta en la Ley de 2001.

Ahora bien para entender el alcance de la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos que se propone con todas las anteriores motivaciones que están en la *Exposición de Motivos*, resulta indispensable repasar previamente: (i) la situación de la industria petrolera antes de la sanción de la Constitución de 1999, (ii) el marco regulatorio de la industria petrolera en la Constitución de 1999; (iii) los cambios legislativos que afectaron a la industria petrolera a partir de 2006.

Solo así puede entenderse efectivamente lo que se persigue con las

normas incorporadas en el Proyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburos de enero de 2026, que se analizan al final (iv).

I. SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

Conforme a lo previsto en el artículo 97 de la Constitución de 1961, mediante la Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el Comercio de los Hidrocarburos de 29 de agosto de 1975,¹ el Estado se reservó por razones de conveniencia nacional, “todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca del petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos; la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera”(Art. 1).²

Mediante esa *publicatio*, puede decirse que se estableció un monopolio de derecho a favor de la Nación sobre la industria petrolera, que debía manejarse exclusivamente por medio de entes de propiedad de la República (art. 5). La consecuencia de la Ley de Reserva fue la extinción de las concesiones de hidrocarburos que para ese entonces existían, y además, la obligación impuesta a las empresas concesionarias que operaban la industria, de transferir al Estado la propiedad de las mismas, para lo cual se establecieron normas especiales relativas al procedimiento expropiatorio (art. 13 y ss.).

La Ley dispuso que el Ejecutivo podía crear las empresas que juzgase necesario para el desarrollo regular y eficiente de las actividades

- 1 Véase *Gaceta Oficial* N° 1.769, Extr., de 29 de agosto de 1975. Véase en general, sobre la nacionalización petrolera de 1975, Allan R. Brewer-Carías (Editor y director), *Régimen Jurídico de las nacionalizaciones en Venezuela. Homenaje del Instituto de Derecho Público al profesor Antonio Moles Caubet*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Vol. VIII (1972-1979), Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.
- 2 Véase R. Duque Corredor, *El derecho de la nacionalización petrolera*, 1978; y además, Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. III. *El Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela*, 2 Tomos, Caracas, 1981.

reservadas, con las formas jurídicas que considerara conveniente; y la atribución a una de las empresas de las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualesquiera de esas empresas. De ello resultó la creación de Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), mediante Decreto N° 1.123, del 30 de agosto de 1975,³ a la cual pasaron a depender, como empresas filiales, todas las que se formaron con las antiguas empresas concesionarias.⁴ En esa forma, después de más de cincuenta años de explotación petrolera mediante el sistema de concesiones, a partir de 1975 el Estado venezolano comenzó la difícil tarea de dejar su posición de rentista, y asumir la de empresario en una industria por demás compleja, que asumió en forma exitosa al punto de que una década después, a partir de 1985, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), era ya considerada como la empresa líder en América Latina⁵.

La Ley de Nacionalización, sin embargo, al establecer la reserva, en su artículo 5 permitió la participación de capital privado en la industria, mediante dos modalidades contractuales: los convenios operativos y los convenios de asociación que se podían establecer con empresas privadas. Los primeros no afectaban en forma alguna la reserva ni la esencia misma de las actividades atribuidas al Estado, y podían suscribirse todos los que las empresas petroleras nacionalizadas considerasen necesarios para la mejor realización de sus actividades. Y los segundos, en cambio, permitían al Estado asociarse con particulares para realizar las actividades reservadas, a través de empresas mixtas sometidas al control estatal, lo que exigía la

3 Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.770, Extra., de 30 de agosto de 1975. El decreto de creación de la empresa fue luego modificado por Decreto N° 250, del 23-8-1979, en *Gaceta Oficial* N° 31.810, del 30-8-1979.

4 Véase Allan R. Brewer-Carías, "Aspectos Organizativos de la Industria Petrolera Nacional en Venezuela" en *Archivo de Derecho Público de Ciencias de la Administración*, IDP-UCV, Vol. III, Tomo 1 (1972-1979), Caracas, 1981, pp. 407-492. Véase en general, sobre la empresa: Allan R. Brewer-Caías, *Estudios sobre Petróleos de Venezuela S.A. y la Industria Petrolera Nacionalizada (1974-2021)*, Segunda Edición Ampliada, Editorial Jurídica Venezolana ,2021.

5 Véase la información en *El Universal*, Caracas, 13-12-81, p. 1-13; *El Universal*, Caracas, 15-10-82, p. 1-14; *El Nacional*, Caracas; 13-12-82, p. D-5; *El Diario de Caracas*, Caracas, 9-12-84, p. 28; y *El Nacional*, Caracas, 14-2-85, p. A-1.

intervención previa del órgano legislativo para que pudieran suscribirse.

En ese marco, casi diez años después, en 1994, el Ejecutivo Nacional presentó al Congreso para su autorización previa, conforme a lo regulado en el mencionado artículo 5º de la Ley Orgánica de Nacionalización,⁶ los términos para la “celebración de los Convenios de Asociación para la *exploración a riesgo de nuevas áreas y la producción de hidrocarburos bajo el esquema de ganancias compartidas*,” lo cual fue aprobado por Acuerdo.⁷ Dichos Convenios de Asociación fueron considerados por la Corte Suprema de Justicia como contratos de interés público públicos o contratos administrativos, en los cuales se previó la constitución de una sociedad anónima o Empresa Mixta en Venezuela, en la cual la Filial de PDVSA debía poseer el 35% del capital social y los Inversionistas privados el 65%; y se reguló además expresamente, conforme a la Constitución, la solución de las controversias mediante *arbitraje internacional*.

En ese marco y otros aprobados por las Cámaras Legislativas, en los años subsiguientes, entre 1994 y 1997 se celebraron varias rondas de negociaciones para la asignación y la creación de asociaciones, originándose lo que fueron los siguientes Convenios de Asociación que dieron origen a la llamada Apertura Petrolera:

En primer lugar, las denominadas Asociaciones Estratégicas para las operaciones en la Faja Petrolífera del Orinoco, que fueron las siguientes: Petrozuata, S.A., en asociación con *ConocoPhillips*; Sincrudos de Oriente, S.A. (Sincor, S.A.) en asociación con *Total* y *Statoil*; Petrolera Cerro Negro, S.A., en asociación con *Exxon Mobil* y *British Petroleum*; y

6 La norma disponía que: “Se requerirá la previa autorización de las Cámaras en sesión conjunta, dentro de las condiciones que fijen, una vez que hayan sido debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes.” Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.769 Extra. de 29 de agosto de 1975.

7 Véase en *Gaceta Oficial* N° 35.754 de 17 de julio de 1995. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El régimen de participación del capital privado en las industrias petrolera y minera: Desnacionalización y regulación a partir de la Constitución de 1999”, en *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías, El Principio de Legalidad y el Ordenamiento Jurídico-Administrativo de la Libertad Económica*, Caracas noviembre 2004. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo FUNEDA, Caracas Noviembre, 2004 pp. 15-58.

Petrolera Hamaca, C.A. (Petrolera Ameriten) en asociación con *ConocoPhillips* y *Chevron*.

En segundo lugar, las asociaciones constituidas para proyectos de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas que fueron las siguientes: en el Golfo de Paria Oeste en asociación con *ConocoPhillips*, *Eni Venezuela B.V* y *OPIC Karimun Corporation*; en el Golfo de Paria Este, en asociación con *ConocoPhillips*, *Inelectra*, *Eni* y *OPIC Karimun Corporation*; y en La Ceiba, en asociación con *Exxon Mobil* y *Petro-Canadá*.

Además debe mencionarse la Asociación Estratégica autorizada en 2001, para la producción de Bitúmen, diseño, construcción y operación de un módulo de producción y emulsificación de bitúmen natural para la elaboración de Orimulsión, que fue Orifuels Sinoven, S.A., (Sinovensa), en asociación con *China National Petroleum Corporation – CNPC Services de Venezuela* y *PetroChina Fuel Oil Company*.

Para cuando entró en vigencia la Constitución de 1999, todos los convenios de asociación de la apertura petrolera estaban en plena ejecución.

II. MARCO REGULATORIO DE LA INDUSTRIA PETROLERA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

En 1999, la Asamblea Nacional Constituyente sancionó la Constitución de 1999, en la cual se estableció el marco constitucional de la Industria petrolera, montado sobre los siguientes pilares normativos:

En primer lugar, la declaración de la propiedad del Estado sobre los yacimientos de hidrocarburos, al establecer el artículo 12 de la Constitución de 1999, que los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, son bienes del dominio público, es decir, que pertenecen a la República, de carácter inalienables e imprescriptibles.⁸

8 En esta forma se le dió rango constitucional a lo que estaba previsto en la Ley de Minas (art. 2) (*Gaceta Oficial* N° 5382 de 28-09-99) y en la Ley Orgánica de

Este, por lo demás, ha sido el principio que siempre ha existido en toda la vida republicana, desde cuando Simón Bolívar, como Presidente de la República de Colombia (que entonces comprendía los territorios de Venezuela), dictó en Quito el Decreto de 25 de octubre de 1829, mandando a aplicar las Ordenanzas sobre Minería de la Nueva España, que declaraban “las minas de cualesquier clase, corresponden a la República.”

En segundo lugar, la atribución a los órganos del Poder Nacional de las competencias relativas al régimen y administración de las minas e hidrocarburos (artículo 156.16)

En tercer lugar, que “el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico” (art. 302). Con esta norma, cuyo origen estuvo en la propuesta de constitucionalización del régimen de la nacionalización de la industria petrolera de 1975⁹ en sustitución del artículo 97 de la Constitución de 1961;¹⁰ lo que se logró fue el efecto contrario de alejarse de la reserva como se había previsto en el artículo 5 de la Ley de

Hidrocarburos Gaseosos (art. 1º) (*Gaceta Oficial* Nº 36.793 de 23-9-99). Véase nuestra propuesta sobre esto en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo II, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1999, pp. 35 y 39.

- 9 Véase Gastón Parra Luzardo, *La Constituyente. Renacer de una esperanza ¿utopía?*, Caracas, 2002, pp. 45, 109 y ss., y 142 y ss.
- 10 Por nuestra parte salvamos nuestro voto en relación con el artículo 302 de la Constitución, proponiendo en cambio conservar el texto del artículo 97 de la Constitución de 1961, por considerar que “Las reservas de rango constitucional de determinados bienes y servicios no son convenientes para el régimen constitucional flexible que requiere la economía, lo que debe hacerse por ley. No tiene sentido reservar constitucionalmente la industria petrolera, cuando se está en proceso de desestatizar la relativa al gas”. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2000, pp. 121 y ss. Allan R. Brewer-Carías, *Mis Aportes a la Constitución De 1999. Con las propuestas, observaciones y votos salvados negativos formulados durante los debates de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999*, Colección de Crónicas constitucionales para la memoria histórica, No 1, Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2023, 539 ss.

Nacionalización,¹¹ al remitirse a la “ley orgánica respectiva” la fijación de su ámbito,¹² la cual, por tanto, como toda ley, puede cambiar, incluso eliminando la reserva o reduciéndola al mínimo.¹³ Y así fue que se comenzó a abrir la puerta para *la desnacionalización de la industria petrolera*, lo que se materializó de inmediato, aparte de con la Ley Orgánica de Hidrocarburos Gaseosos (Decreto-Ley N° 310 de 12 de septiembre de 1999);¹⁴ con la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Decreto-Ley No 1510 de 2 de noviembre de 2001),¹⁵ que terminó derogando expresamente la Ley de Nacionalización petrolera de 1975.¹⁶

En cuarto lugar, la declaración de que el Estado solo puede ser el titular de la totalidad de las acciones de la empresa Petróleos de Venezuela S.A. creada en 1975, o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional (art. 303).

- 11 Véase las críticas a la norma y los comentarios sobre lo que realmente adquirió rango constitucional en la misma, en Isabel Boscán de Ruesta, *La actividad petrolera y la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos*, Funeda, Caracas 2002, pp. 149 y ss.
- 12 Esos principios son, como lo destacó Isabel Boscán de Ruesta, en primer lugar, que la reserva no fue concebida como un monopolio estatal absoluto y excluyente del sector privado; y en segundo lugar, el sistema piramidal estructurado para la administración petrolera nacional. Véase en *La actividad petrolera y la nueva ley Orgánica de Hidrocarburos*, cit., p. 149.
- 13 En consecuencia, tal como quedó la norma, cualquier cambio en la Ley Orgánica que elimine o reduzca el ámbito de la reserva estaría ajustado a la Constitución. Véase sobre el tema, sin embargo, la discusión en Juan Carlos Balzan, “La ordenación constitucional de la actividad petrolera n Venezuela,” en *Libro Homenaje al profesor Eugenio Hernández Bretón*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2019, pp. 1699 -1719; y en Juan Cristóbal Carmona Borjas. “Tratamiento constitucional de la actividad petrolera en Venezuela,” en Rafael Badell Madrid, Cecilia Sosa Gomez, Miguel Monaco (coordinadores), *Perspectivas y desafíos del Estado constitucional de derecho*, *Libro homenaje al 50º aniversario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello*, Universidad Católica Andrés Bello, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2025.
- 14 Véase en *Gaceta Oficial* N° 36.793 de 23 septiembre 1999.
- 15 Véase en *Gaceta Oficial* N° 37.323 de 13 noviembre 2001.
- 16 Gaceta Oficial Extra., No 1.769 de fecha 29 agosto 1975

En quinto lugar, que, en cambio, pueden estar en manos de empresas privadas las acciones de las otras empresas petroleras, “filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquiera otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela S.A.,” (artículo 303). En esta forma, se eliminó el principio de la reserva que estaba en la Ley de Nacionalización de 1975, al permitir que las acciones de todas las empresas del Estado operadoras de la industria petrolera nacionalizada puedan ser vendidas al sector privado.

Y *en sexto lugar, en la regulación de normas generales* sobre el régimen *de las concesiones* para la explotación de recursos naturales propiedad de la Nación, (artículos 113, y 156.16); del *control parlamentario de los contratos de interés nacional* mediante *autorización* previa de los suscritos con empresas extranjeras no domiciliadas en el país, o mediante *aprobación* posterior cuando lo establezca la Ley (art. 150), como en materia de hidrocarburos lo previó para los contratos de empresas mixtas la Ley Orgánica de 2001); y sobre los *derechos ambientales* (artículo 127 ss.) con importancia en los casos de explotación de recursos naturales como los mineros y de hidrocarburos.¹⁷

En el anterior marco normativo, como ya se anunció, se dictó la mencionada *Ley Orgánica de Hidrocarburos* de 2001, en la cual puede decirse que se produjo una reducción del ámbito de las actividades de la industria petrolera reservadas al Estado, que quedó concentrada solo a lo que se refiere a las actividades primarias; a las actividades realizadas en las refinerías existentes al momento de dictarse la Ley Orgánica; a las actividades de comercialización externa e interna de hidrocarburos

17 Véase en general, Fortunato González Cruz, “El ambiente en la nueva Constitución venezolana”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2917-2923; Germán Acedo Payares, “La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y los denominados ‘Derechos Ambientales’”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 2925-2978.

naturales; y las actividades de comercialización externa e interna sobre los productos derivados cuya comercialización se reserve al Estado mediante Decreto.

En cuanto a las actividades primarias reservadas, sin embargo, la Ley Orgánica estableció que las mismas, además de por el Estado y sus empresas, también podían ser desarrolladas con participación del capital privado a través de empresas mixtas, en las cuales el Estado tendría una participación mayor del 50% de su capital social (artículos 33 a 37 de la LOH), y para cuya constitución la Ley requirió la aprobación de la Asamblea Nacional. Ello implicó que las empresas privadas podrían participar en la realización de las actividades primarias formando parte –como accionistas– en una empresa mixta, aun cuando la participación accionaria siempre debía ser menor al 50% del capital.

La consecuencia de lo anterior fue entonces que a partir del 1 de enero de 2002 no se pudieron suscribir nuevos Convenios de Asociación con base en el régimen de la Apertura Petrolera, y en cuanto a los que se habían suscrito a partir de 1994, al igual que respecto de los Convenios Operativos con las empresas del Estado que estaban suscritos, al no tener la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001 efectos retroactivos, continuaron vigentes en los términos contractuales conforme a los cuales habían sido suscritos, de acuerdo con los Marco de condiciones autorizado por el Congreso a partir de 1994.

III. LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS QUE AFECTARON LA INDUSTRIA PETROLERA A PARTIR DE 2006

Sin embargo, a partir de 2006 hubo un cambio radical de política consistente en la eliminación de la participación del capital privado en la industria que había sido posible conforme a los contratos suscritos antes de 2001, lo que se hizo mediante cuatro instrumentos legislativos:

El primero, la *Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias Previstas en el Decreto N° 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos de 18 de abril de 2006*,¹⁸ que dispuso la

18 Véase en *Gaceta Oficial* N° 38.419 de 18 de abril de 2006. Véase *Allan R. Brewer-Carías, Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura,*

extinción, es decir, la terminación unilateral anticipada de los Convenios Operativos que existían;

El segundo, el *Decreto-Ley 5200, Ley de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas*, febrero 2007,¹⁹ que dispuso la terminación unilateral anticipada de los Convenios de Asociación y de Explotación a Riesgo que existían y que se habían suscrito entre 1993 y 2001, previéndose sin embargo, en este último caso, la posibilidad de que dichos convenios de asociación se pudieran convertir en empresas mixtas con capital del Estado en más del 50% del capital social (Arts. 22 y 27 al 32 LOH); y

El tercero, la *Ley sobre los Efectos del Proceso de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco; así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas*, de octubre de 2007,²⁰ que dispuso la “confiscación” de los intereses, acciones, participación y derechos de las empresas que formaban parte de dichos Convenios y Asociaciones, si decidían no migrar a las referidas empresas mixtas. Esto dio origen a múltiples demandas arbitrales con catastróficas consecuencias por la condena por responsabilidad patrimonial contra la República y las Empresas del Estado por decenas de millones de dólares.

Y el cuarto, *Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos*²¹ que reservó al

Constitucionalización, Desnacionalización, Estatización, Entrega y Degradación de la Industria Petrolera, Colección Centro de Estudios de Regulación Económica-Universidad Monteávila, N° 3, Universidad Monteávila, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2018, pp 254 ss.

19 Véase en *Gaceta Oficial* N° 38.623 de 26 febrero 2007. Véase *Allan R. Brewer-Carías, Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura, ...*, op. cit, pp 255 ss.

20 Véase en *Gaceta Oficial* N° 38.785 del 8 octubre 2007. Véase los comentarios en *Allan R. Brewer-Carías, Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura, ...* op. cit, pp. 262 ss

21 Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.173 del 7 mayo 2009. Véase *Allan R. Brewer-Carías, Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura, ...*, op. cit, pp. 272 ss.

Estado, por su “carácter estratégico,” “los bienes y servicios, conexos a la realización de las actividades primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos” (Art. 1), es decir, los servicios de inyección de agua, de vapor o de gas; los servicios de compresión de gas; y los servicios vinculados a las actividades en el Lago de Maracaibo, igualmente con efectos confiscatorios catastróficos para toda la región zuliana.

Lo que siguió fue un proceso de politización aguda de la industria petrolera que ya estaba totalmente nacionalizada, originando una degradación progresiva de las empresas estatales, hasta entrar en una situación de total falta de transparencia y de opacidad, que condujo a la sanción por la Asamblea Nacional Constituyente de 2017, entre otras, de las siguientes leyes:

Primero, la “*Ley Constitucional contra la guerra económica para la racionalidad y uniformidad en la adquisición de bienes, servicios y obras públicas*,” de 2018²² mediante la cual reformó parcial y tácitamente la Ley de Contrataciones Públicas de 2014, eliminando totalmente el proceso transparente de selección de contratistas, con efectos principales en la industria petrolera nacional, en la cual se eliminó todo proceso de licitación.²³ En esta Ley se dispuso que el régimen aplicable a las empresas del Estado debía estar establecido en una “regulación especial,” habiéndose previsto para las empresas de la industria petrolera mediante el Decreto N° 3.368 de 12 de abril de 2018.²⁴ Se estableció así, un

22 Véase *Gaceta Oficial* N° 41.318 del 11 enero 2018. Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.173 del 7 de mayo de 2009. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura*, ..., *op. cit*, pp 279 ss.

23 Véase los comentarios en Allan R. Brewer-Carías, “La institucionalización de la cleptocracia en Venezuela: la inconstitucional reforma tácita del régimen de contrataciones públicas, y la inconstitucional eliminación, por decreto, de la licitación para la selección de contratistas en la industria petrolera, y de la nacionalización de las actividades auxiliares o conexas con la industria,” New York, 18 de abril de 2018, en http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2018/04/182.-Brewer.-doc.-Institucionalizaci%C3%B3n-Cleptocracia.PDVSA_.pdf.

24 Véase en *Gaceta Oficial* N° 41.376 de 12 de abril de 2018. Véase en *Gaceta Oficial* N° 39.173 del 7 de mayo de 2009. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Crónica de una destrucción. Concesión, Nacionalización, Apertura*, ..., *op. cit*, 284 ss. y 291 ss.

“régimen especial y transitorio para la gestión operativa y administrativa de la industria petrolera nacional,” asignándole al Ministerio de Petróleo competencia para: Crear, suprimir o efectuar modificaciones a las empresas del sector público industrial petrolero, incluida PDVSA, y sus empresas filiales; 2. Crear, suprimir, modificar o centralizar órganos de dirección, administración y gestión de dichas empresas; 3. Conformar y regular uno o varios conglomerados de empresas del sector público petrolero, con vista en las necesidades de incremento de la eficiencia del sector y de conformidad con la legislación especializada en la materia; 4. Fijar, suprimir, modificar o centralizar atribuciones, gestiones o procedimientos en determinadas empresas, o efectuar su estandarización para un grupo de ellas; 5. Establecer normas generales para el cumplimiento de todas las empresas públicas del sector petrolero, o grupos de ellas; 6. Crear, suprimir, modificar o centralizar comisiones de contratación, a partir de criterios de categorización basados en las especificidades del procedimiento, de los bienes o servicios requeridos, o de características propias de los mercados nacionales o internacionales de determinados productos; 7. Establecer normas y procedimientos de registro, inscripción, contratación y suspensión de clientes y proveedores; o proceder directamente a la suspensión del registro o inscripción mediante acto motivado, cuando de los resultados de la evaluación del cliente o proveedor, o la continuidad de su contratación suponga un riesgo al patrimonio de la empresa, o a su operatividad; 8. Establecer normas y procedimientos especiales de contratación por categoría de productos, bienes o servicios; 9. Ordenar la modificación de los estatutos sociales de las empresas públicas del sector petrolero, sus manuales de procedimientos, normativa interna y demás instrumentos de gobierno interno vigentes”(art. 4).²⁵

25 Véase sobre este decreto No 3.368 de 12 de abril de 2018, los comentarios de José Ignacio Hernández G., quien lo consideró inconstitucional, en su libro: *La privatización de PDVSA y la destrucción del Petro-Estado venezolano*, cit., p. 260; y de Sheraldine Pinto y Ricardo Colmener, “Régimen especial y transitorio para la gestión operativa y administrativa de la Industria Petrolera Nacional,” disponible en: <https://entraconsulting.com/wp-content/uploads/2020/02/Publications-Regimen-especial-y-transitorio-para-la-gestion-operativa-y-administrativa.pdf>

Como lo comentó José Ignacio Hernández, “bajo este decreto, PDVSA suscribió “contratos de servicios petroleros”, transfiriendo a inversionistas privados el ejercicio de actividades petroleras privativas de PDVSA Petróleos SA y de las empresas mixtas. Posteriormente, el igualmente inconstitucional decreto No. 4.131, de 2020, autorizó de nuevo a PDVSA para suscribir contratos no previstos en la LOH,²⁶

Segundo, la “*Ley antibloqueo para el desarrollo nacional y la garantía de los derechos humanos*”, de fecha 8 de octubre de 2020,²⁷ dictada con el objeto de procurar la obtención de “recursos adicionales” (art. 18), mediante la implementación de un “cambio” de política económica consistente en desestatizar, desnacionalizar y privatizar indiscriminadamente, y en secreto, la economía, y realizar nuevas negociaciones de financiamiento público, para supuestamente atender necesidades en el país; pero todo ello, subvirtiendo totalmente el ordenamiento jurídico. Para ello se declaró expresamente su texto como de “aplicación preferente,” sobre todas las leyes, “de orden público y de interés general,” y de aplicación obligatoria por todos los niveles territoriales de gobierno, y por todas las personas (art. 2); regulándose una potestad sin límites para que el Ejecutivo Nacional pueda “inaplicar” en casos específicos las normas de rango legal que estime necesarias para perseguir los propósitos de la Ley (art. 19). Es decir, de acuerdo con esa Ley, el Ejecutivo Nacional puede decidir que una ley orgánica o cualquier otra ley no se aplica en casos específicos, así como los reglamentos y

26 Véase, José Ignacio Hernández G., *Comentarios Preliminares al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica De Hidrocarburos del 22 de enero de 2026*, 22 enero 2026, p. 4, disponible en: <https://www.joseignaciohernandezg.com/documents/comentarios-preliminares-al-proyecto-de-reforma-de-la-ley-organica-de-hidrocarburos-de-22-de-enero-de-2026/>; y en su libro: *Sanciones económicas y nuevos contratos petroleros en Venezuela (El contrato de participación productiva)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2025., p.110.

27 Véase en *Gaceta Oficial* No.6.583 Extra. de 12 de octubre de 2020. Véase nuestra crítica a la ley en Allan R. Brewer-Carías: “La Ley Antibloqueo: una monstruosidad jurídica para desaplicar, en secreto, la totalidad del ordenamiento jurídico,” en *Boletín de la Academia de Ciencias Sociales y Políticas*, No 161, Julio diciembre 2020, Homenaje al Dr. José Andrés Octavio, Caracas 2021, pp. 1499-1520.

demás normas de rango sublegal, cuya aplicación estime que es contraproducente para cumplir con los fines de Ley.

Y todo ello, en un marco de *ausencia total de transparencia*, al preverse no solo inaplicar las leyes sobre licitación y contratación pública (arts. 21 y 28), sino que todos “los procedimientos, actos y registros efectuados con ocasión de la implementación de alguna de las medidas” establecidas en la Ley que “suponga la *inaplicación de normas* de rango legal o sublegal,” son declarados “*secretos y reservados*” (art. 42).

En ese marco se desarrolló, precisamente, una modalidad opaca de contratación en la industria petrolera, para permitir la participación de empresas privadas al margen de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Hidrocarburos, entonces conocidos como “acuerdos de servicios compartidos” (ASC), o “acuerdos de servicios productivos” (ASP), parecidos a los contratos de producción compartida;²⁸ ahora definidos expresamente en el *Proyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026*, como “**Contratos de Participación Productiva.**”

Esos contratos suscritos secretamente, junto con “otros modelos contractuales” desarrollados al amparo de la ley Antibloqueo, ahora se proponen **regularizar** en la reforma de Ley Orgánica, mediante una *Disposición Transitoria Tercera*, en la cual se afirma que dichos contratos fueron desarrollados “bajo el amparo de la Ley Constitucional Antibloqueo para el Desarrollo Nacional y la Garantía de los Derechos Humanos,” buscándose así “moderar” su ilegalidad, con la declaración de que “mantendrán su plena validez y eficacia jurídica, en los términos y condiciones previstos contractualmente,” (art 16), pero sin que se prevea en forma alguna cómo encajan en los que se busca ahora regular en el Proyecto de reforma.

Sobre las leyes dictadas desde 2006, el Proyecto de Ley de reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2026, además (art. 13), propone agregar una Disposición Derogatoria, mediante la cual se **derogarían parcialmente, las leyes que confiscaron los Convenios Operativos en**

28 Analizados por José Ignacio Hernández en su libro: Véase nuestro análisis en Hernández G., José Ignacio, *Sanciones económicas y nuevos contratos petroleros en Venezuela (El contrato de participación productiva)*, cit., pp. 115 y ss.

2006 y los servicios conexos con la industria petrolera en 2009, así:

Primero, la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias previstas en el Decreto N° 1.510 con Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos (Gaceta Oficial N° 38.419 de 18 de abril de 2006), mediante se dispuso la terminación unilateral anticipada de los Convenios Operativos que entonces existían; y

Segundo, la Ley Orgánica que reserva al Estado bienes y servicios conexos a las actividades primarias de Hidrocarburos (Gaceta Oficial N°39.173 del 7 de mayo de 2009), que dispuso la confiscación de los bienes servicios conexos con las actividades primarias, que afectaron particularmente a la región zuliana en torno al Lago de Maracaibo.; y además, una previsión de derogatoria general respecto de “cualquier otra Ley que colida con esta Ley.”

IV. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE HIDROCARBUROS DE ENERO DE 2026

Ahora bien, con el objeto de “regularizar” la opacidad que caracterizó el proceso de “privatización” de la industria petrolera desarrollado, sin apego a legislación segura alguna, sin control y en secreto, al amparo de la Ley Antibloqueo de 2020, el Proyecto de Ley de Reforma de la Orgánica de Hidrocarburos, conforme a los motivos indicados al comienzo de estos comentarios, y dejando aparte la retórica y remembranza, con alabanzas, de las políticas destructivas que acabaron la industria petrolera, que ahora se quiere rehacer, tendría como propósito fundamental, como se dijo, poner término a la reserva al Estado de la industria petrolera, es decir, a la nacionalización petrolera decretada en 1975, o reducirla al mínimo, mediante un conjunto de regulaciones que inciden en los siguientes ocho aspectos del articulado de la Ley Orgánica vigente, a los cuales queremos referirnos: 1. Los principios relativos la industria petrolera; 2. Las formas empresariales para la explotación petrolera; 3. La transferencia del derecho a ejecutar actividades primarias; 4. El régimen de las empresas mixtas; 5. El régimen de las nuevas empresas privadas operadoras; 6. El régimen de las regalías y del impuesto de extracción; 7. El régimen de la comercialización de hidrocarburos, y 8.

El régimen de la solución de controversias y el arbitraje.

1. Principios que deben regir el desarrollo de la industria petrolera

La primera reforma se refiere al Artículo 1 de la Ley, que se refleja, primero en la definición de su objeto, que se amplía, al indicarse ahora que consiste en “regular todo lo relativo a la exploración, extracción, recolección, transporte, almacenamiento, procesamiento, mejoramiento, refinación, industrialización, comercialización, conservación y aprovechamiento integral de los hidrocarburos.”⁴

Y la segunda reforma, busca ***agregar a la norma, la declaración de los principios*** que deben guiar el cumplimiento de dicho objeto, que debe realizarse:

“bajo los principios de soberanía energética, dominio público del recurso, maximización progresiva de la renta, seguridad jurídica, transparencia contractual, protección ambiental y adecuación a la transición energética.”

Principios que, por supuesto, como el de la seguridad jurídica y la transparencia contractual, no se logran con solo promulgar una ley.

2. Las nuevas formas empresariales para la explotación petrolera y el fin de la reserva al Estado de la industria petrolera y el fin de la reserva al Estado de la industria y el comercio de los hidrocarburos

La segunda reforma que se propone en el Proyecto (modifica el artículo 22, que pasa a ser el artículo 23), se refiere a la ampliación de las empresas que pueden realizar las actividades primarias de hidrocarburos (que se regulan el artículo 9 de la Ley “relativas a la exploración en busca de yacimientos de los hidrocarburos comprendidos en esta Ley, a la extracción de ellos en estado natural, a su recolección, transporte y almacenamiento iniciales”), proponiéndose que las mismas ahora pueden ser realizadas:

“1. Directamente por el Ejecutivo Nacional o mediante empresas de exclusiva propiedad de la República;

2. Por empresas mixtas en las cuales la República posea una participación mayoritaria que le otorgue el control accionario;

3. Por empresas privadas domiciliadas en la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de contratos suscritos con empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales.

Las empresas que se dediquen a la realización de actividades primarias serán empresas operadoras.”

La propuesta de reforma, solo asegura al Estado el *control accionario de las empresas mixtas (pero no necesariamente el control de la gestión)*, *agregándose*, además, dentro de las *empresas que podrían realizar como operadoras* actividades primarias (que en la Ley vigente están reservadas al Estado, sus empresas y las empresas mixtas), *a empresas privadas domiciliadas en el país, mediante contratos que pueden celebrar con empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales*. Con ello podría decirse que se busca poner término a la reserva al Estado de la industria y comercio de los hidrocarburos tal como se decretó en 1975, y ajustó en 2001.

Con la reforma, se permitiría que la industria pueda estar incluso completamente gestionada por empresas privadas domiciliadas en el país, mediante contratos públicos suscritos con empresas del Estado, por el tiempo que se determine en los mismos, asumiendo la empresa contratista la gestión integral de las actividades primarias a su exclusivo costo, cuenta y riesgo; rememorando el régimen de los Convenios de Asociación o Asociaciones Estratégicas establecidos en la Apertura petrolera iniciada en 1994. Incluso, de acuerdo con el proyecto de Reforma podría autorizarse la comercialización directa del producto de la operación, con cláusulas en las cuales se garantice el equilibrio económico de la actividad por parte de la empresa privada.

Como lo observó José Ignacio Hernández, en definitiva, del texto del Proyecto de reforma se deduce “que los contratos petroleros que la reforma introduce *son contratos de servicios petroleros*, a través de los cuales las empresas públicas operadoras transfieren al inversionista privado el ejercicio de las actividades de exploración, producción y, eventualmente, comercialización, quien asume los gastos de operación y

de capital y, con ello, el riesgo.”²⁹

Se destaca de la regulación propuesta, la exigencia de que las empresas que pueden desarrollar actividades primarias, *siempre deben estar domiciliadas en el país*, no pudiendo celebrarse dichos contratos con empresas extranjeras no domiciliadas en Venezuela, y tampoco, por supuesto, con entidades oficiales extranjeras, ni siquiera con la autorización legislativa previa que regula el artículo 150 de la Constitución.

3. El régimen de la transferencia del derecho a ejecutar actividades primarias

Para que las empresas autorizadas a actuar como operadoras en las actividades primarias puedan realizar las mismas, la Ley prevé la necesidad de que el Ejecutivo les transfiera mediante Decreto “el derecho al ejercicio de actividades primarias.”

Con la propuesta de reforma (Artículo 4. Se modifica el artículo 24, que pasa a ser el artículo 25) al buscarse ampliar las empresas que podrían actuar como Operadoras, lo que se busca es *reducir la transferencia del derecho a ejecutar las actividades primarias, solo a las dos primeras (empresas del Estado y empresas mixtas)*, pero no a las empresas privadas domiciliadas que solamente pueden desarrollar estas actividades cuando contraten con empresas del Estado,

En la reforma se conservó la previsión de que el Ejecutivo, a las empresas del Estado y las empresas mixtas, le puede transferir: “la propiedad u otros derechos sobre bienes muebles o inmuebles del dominio privado de la República, requeridos para el eficiente ejercicio de tales actividades;” pudiendo el Ejecutivo Nacional “revocar esos derechos cuando las operadoras no den cumplimiento a sus obligaciones, de tal manera que impida lograr el objeto para el cual dichos derechos fueron

²⁹ Véase José Ignacio Hernández G., *Comentarios Preliminares al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica De Hidrocarburos del 22 de enero de 2026*,” 22 enero 2026, p. 8, disponible en: <https://www.joseignaciohernandezg.com/documents/comentarios-preliminares-al-proyecto-de-reforma-de-la-ley-organica-de-hidrocarburos-de-22-de-enero-de-2026/>;

transferidos.”

Sobre el mismo tema de la transferencia del derecho a ejecutar actividades primarias, la Reforma también busca incidir (*Artículo 8. Se modifica el artículo 36, que pasa a ser el artículo 38*), en la regulación de las ventajas especiales para la República que se deben prever en los instrumentos mediante los cuales se efectúe dicha transferencia, agregándose las previstas en la Ley que como ejemplo son: “el aumento de la regalía, de las contribuciones, u otras contraprestaciones previstas en esta Ley, la posibilidad ahora de que se incluya “**una contraprestación económica a la República por el acceso a las reservas de hidrocarburos.**”

Además, se conservó la referencia, entre las ventajas, de la posibilidad de establecimiento de “el empleo y cesión de nuevas y avanzadas tecnologías, así como el otorgamiento de becas, oportunidades de entrenamiento técnico u otras actividades de desarrollo del factor humano.”

4. Régimen de las empresas mixtas

El proyecto de reforma también incidió en el régimen de las empresas mixtas como una de las formas de realizar actividades primarias, que ya estaba regulada en la Ley Orgánica, en dos aspectos, en primer lugar, en buscar eliminar el control parlamentario para la constitución de las mismas y aprobación del contrato respectivo; y en segundo lugar, en la regulación de las condiciones para el ejercicio de la actividad de las empresas mixtas.

A. Eliminación del control parlamentario

De acuerdo con el artículo 150 de la Constitución los contratos de interés público nacional deben someterse a la aprobación de la Asamblea nacional cuando así lo determine la ley. Y fue entonces de acuerdo con esta previsión, que el artículo 33 de la ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, dispuso que los contratos para la constitución de empresas mixtas debían someterse a la aprobación de la Asamblea Nacional.

Esta regulación se propone cambiar con la reforma (*Artículo 5. Se modifica el artículo 33, que pasa a ser el artículo 34*), **eliminándose el control parlamentario** no solo para establecer las condiciones para la creación de empresas mixtas, sino para la aprobación de los contratos de

interés público nacional de constitución de cada una de las empresas mixtas, *previéndose, en sustitución, solo un régimen de “notificación” al órgano parlamentario*, disponiéndose que:

“El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en materia de hidrocarburos, deberá informarla de todas las circunstancias pertinentes a dichas constitución y condiciones, incluidas las ventajas especiales previstas a favor de la República Bolivariana de Venezuela.”

En la reforma se precisa, además, con presión las fuentes del régimen jurídico que rige a las empresas mixtas, que son la propia Ley Orgánica y, “en cada caso particular, por el Decreto que autorice su creación, su documento constitutivo estatutario y supletoriamente por el Código de Comercio y demás leyes que le fueran aplicables.”

B. Condiciones para la actividad de las empresas mixtas

En cuanto a las empresas mixtas, el proyecto de reforma también incide en la norma (*Artículo 6. Se modifica el artículo 34, que pasa a ser el artículo 35*) que establece los requisitos y condiciones para el ejercicio de las actividades primarias por parte de las empresas mixtas, dejando sin modificación: (i) lo relativo a la duración máxima de veinticinco (25) años, prorrogable por un lapso no mayor de quince (15) años; (ii) las indicaciones sobre el área donde haya de realizarse las actividades; y (iii) la conservación de la infraestructura destinada a la realización de las actividades primarias, a los efectos de que sea entregada en propiedad a la República, libre de gravámenes y sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa los derechos otorgados, en forma similar al régimen de la reversión en las concesiones.

Un aspecto sustantivo que varía el texto de la Ley en relación con la norma propuesta en la reforma, es *la eliminación* del último párrafo del artículo 34.3.b que preveía que la solución de las controversias en la ejecución de los contratos, en definitiva, debía ser *decidida por los Tribunales competentes de la República*, de conformidad con sus leyes.

Ello se relaciona con la propuesta de reforma destinada a agregar un nuevo artículo (*Artículo 2. Se incorpora un nuevo artículo, que pasa a ser el artículo 8), regulando expresamente la posibilidad de establecer el*

“arbitraje independiente” como medio de solución de controversias, como se indica más adelante.

C. El status del accionista minoritario en empresas mixtas

Por otra parte, con la propuesta de reforma de la Ley, con el objeto de **liberalizar aún más el régimen de las empresas mixtas y disminuir el control del Estado** sobre sus actividades, se propone (Artículo 7: Se incorpora un nuevo artículo, que pasa a ser el artículo 36), incorporar una nueva norma regulatoria de dichas empresas mixtas con este texto:

Artículo 36: El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en materia de hidrocarburos, podrá **autorizar al accionista con participación minoritaria** de una empresa mixta para:

1. *Realizar la comercialización directa* de la totalidad o una cuota de la producción de la empresa mixta, siempre que ésta pueda comprobar que el precio de venta estará por encima de los precios logrados por las empresas de exclusiva propiedad de la República, con su correspondiente declaratoria de ingresos al Banco Central de Venezuela, al Ministerio con competencia en hidrocarburos, y al sistema impositivo petrolero.

2. *Abrir y gestionar cuentas bancarias* en cualquier moneda y jurisdicción, para el uso y administración de los fondos, incrementando el flujo de divisas hacia la economía nacional.

3. *Ejercer la gestión técnica y operativa* de la sociedad directamente o mediante un prestador de servicios petroleros especializado relacionado con éste, y bajo la supervisión del órgano rector en la materia de hidrocarburos, a los fines de garantizar la eficiencia operativa y la aplicación de las mejores prácticas de la industria petrolera internacional. El costo de estos servicios petroleros, debe ser razonable.

La empresa mixta debe ser lo suficientemente eficiente para que el costo de producción del barril sea igual o menor al de la producción de la empresa de exclusiva propiedad del Estado.

En todo caso en la gestión y administración de las Empresas Mixtas se deberá **asegurar el factor de equilibrio económico-financiero** hasta

alcanzar el retorno de la inversión.

De esta manera, con la reforma propuesta, el régimen rígido de las empresas mixtas que se reguló en la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 2001, reformada en 2006, desaparecería de la Ley y con ello el propio esquema de reserva que entonces se estableció en sustitución del previsto en la ley de Nacionalización de 1975.

5. *El régimen de los contratos para el desarrollo de actividades primarias con empresas privadas domiciliadas en el país, como empresas operadora)*

Como el Proyecto de reforma propone, como uno de sus aspectos fundamentales tendientes a la desnacionalización de la industria petrolera, que las empresas privadas domiciliadas en el país (además de las empresas del Estado y de las empresas mixtas) puedan también ser empresas operadoras y ejecutar actividades primarias de hidrocarburos, en el texto de la misma se propone (Artículo 9), incorporar una **nueva sección** en el *Capítulo III. Del Ejercicio de las Actividades*.

Analizados en su conjunto, las normas de este nuevo capítulo, **evocan las clásicas normas regulatorias de las antiguas concesiones en el derecho administrativo, entre las que se destacan, por ejemplo, la asunción por cuenta de la empresa privada de la actividad a su cuenta y riesgo, el uso de bienes públicos para realizar la actividad, la previsión de cláusulas relativas al mantenimiento del equilibrio económico del contrato y a la reversión de los bienes afectos a la actividad al concluir el contrato.**

Las nuevas normas propuestas en el proyecto de reforma son las siguientes:

Artículo 40. Las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales podrán suscribir Contratos *con empresas privadas domiciliadas en Venezuela para la ejecución de las actividades primarias*, donde la empresa operadora asumirá la *gestión integral del ejercicio de las actividades, a su exclusivo costo, cuenta y riesgo*, debiendo demostrar capacidad financiera y técnica mediante un Plan de Negocios aprobado por el Ministerio con competencia en hidrocarburos.

A tales efectos, las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales ***no asumirán compromisos financieros ni deudas*** derivadas del desarrollo de estas operaciones. Asimismo, ***la República conservará la propiedad sobre los yacimientos*** de hidrocarburos sobre los cuales las empresas operadoras desarrollarán las actividades primarias.

Artículo 41. La ***retribución de las empresas operadoras*** en los Contratos para el desarrollo de las actividades primarias consistirá ***en una participación porcentual sobre los volúmenes de hidrocarburos*** fiscalizados, que podrán ser comercializados directamente por la empresa operadora, una vez cumplidas las obligaciones gubernamentales, en los términos previstos en esta Ley.

Artículo 42. Las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales en la suscripción de Contratos con empresas privadas domiciliadas en Venezuela, podrán dar en ***arrendamiento a la empresa operadora los activos y materiales de su propiedad o disponibilidad legal destinados al ejercicio de las actividades primarias; así como, ceder el uso del área operacional*** y del área delimitada, autorizada por el Ministerio con competencia en materia de hidrocarburos, durante la vigencia del contrato. Como contraprestación por el uso de dichos activos, la empresa operadora pagará a las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales, ***un canon*** que será fijado en el respectivo Contrato.

Los derechos conferidos sobre dichas áreas y activos por las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales a la empresa operadora se extinguirán automáticamente al finalizar el contrato.

Artículo 43. Una vez concluida la vigencia del contrato, la empresa operadora deberá ***restituir los activos arrendados, y transferir la propiedad***, libre de cualquier gravamen, a la empresa de exclusiva propiedad de la República o sus filiales, de todos los bienes incorporados, construidos o adquiridos durante la vigencia del contrato, sin que esto genere obligación de pago o indemnización alguna por parte de las empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales.

Artículo 44. Las empresas operadoras de los Contratos para el desarrollo de las actividades primarias estarán sujetas al *régimen tributario previsto* en esta Ley. La empresa de exclusiva propiedad de la República o cualquiera de sus filiales, actuarán como agente de percepción y liquidación de las regalías y tributos ante el Tesoro Nacional, así como las contribuciones parafiscales.

Artículo 45. Los Contratos que establezcan los términos y condiciones para la realización de actividades primarias podrán incluir una *cláusula de restablecimiento del equilibrio económico-financiero* hasta alcanzar el retorno de la inversión.

6. *El régimen fiscal de la industria petrolera: las regalías y el impuesto de extracción*

En relación con las regalías, es decir, con el derecho del Estado de tener una participación en los hidrocarburos extraídos, lo que se propone en la reforma (Artículo 10. Se modifica el artículo 44, que pasa al artículo 52), es flexibilizar su aplicación regulando la posibilidad de rebajas a la misma, en forma diferenciada para las empresas mixtas y para las empresas privadas operadoras, en la forma siguiente:

Artículo 52. De los volúmenes de hidrocarburos extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a una participación de un treinta por ciento (30%) como regalía.

El Ejecutivo Nacional, en caso de que se demuestre a su satisfacción que un proyecto de explotación de un yacimiento no es económicamente explotable con la regalía del treinta por ciento (30%) establecida en este artículo, podrá *rebajarla para lograr la economicidad de la explotación discriminando entre las empresas mixtas y las empresas privadas operadoras*, en los siguientes términos:

1. *Hasta un límite del veinte por ciento (20%)* en los casos de actividades primarias realizadas por *empresas privadas en* el marco de contratos suscritos con empresas de exclusiva propiedad de la República o sus filiales.

2. *Hasta un límite del quince por ciento (15%)* en los casos de actividades primarias realizadas por las *empresas mixtas*.

El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en materia de hidrocarburos, queda facultado para restituir la regalía, total o parcialmente, hasta alcanzar de nuevo el treinta por ciento (30%), cuando se demuestre que la economicidad del yacimiento pueda mantenerse con dicha restitución.

En relación con el impuesto de extracción, calculado en un porcentaje del valor de los hidrocarburos líquidos extraídos, la reforma propuesta (Artículo 11. Se modifica el numeral 4 del artículo 48, que pasa a ser el artículo 56), consiste básicamente en regular la posibilidad de rebajas al mismo cuando los yacimientos no sean rentables, en la siguiente forma:

4. Impuesto de Extracción. Un tercio (1/3) del valor de todos los hidrocarburos líquidos extraídos de cualquier yacimiento, calculado sobre la misma base establecida en el artículo 52 de esta Ley para el cálculo de la regalía en dinero. Este impuesto será pagado mensualmente junto con la regalía prevista en el artículo 52 de esta Ley, por la empresa operadora que extraiga dichos hidrocarburos. Al calcular el Impuesto de Extracción, el contribuyente tiene el derecho a deducir lo que hubiese pagado por regalía, inclusive la regalía adicional que esté pagando como ventaja especial. El contribuyente también tiene el derecho a deducir del Impuesto de Extracción lo que hubiese pagado por cualquier ventaja especial pagable anualmente, pero solamente en períodos subsecuentes al pago de dicha ventaja especial anual.

El Ejecutivo Nacional, cuando así lo estime justificado según las condiciones de mercado, o de un proyecto de inversión específico para incentivar, entre otros, proyectos de recuperación secundaria o que un proyecto de explotación de un yacimiento *no es económicamente rentable, podrá rebajar, por el tiempo que determine, el Impuesto de Extracción hasta un mínimo de veinte por ciento (20%) para los contratos entre empresas de la exclusiva propiedad de la República y las empresas operadoras; o hasta un quince por ciento (15%) para las empresas mixtas.*

7. El régimen de la comercialización de hidrocarburos

En la Ley de 2001 se previó que la comercialización de los hidrocarburos estaba reservada a las empresas del Estado (arts. 27 y 57), de manera que incluso las empresas mixtas debían venderle los hidrocarburos naturales que produjeran a dichas empresas del Estado.

Ahora con la reforma propuesta, a los fines de liberalizar el régimen de la industria petrolera, se busca (*Artículo 12. Se modifica el artículo 57, que pasa al artículo 64*), fundamentalmente, atribuir competencia al Ejecutivo Nacional para autorizar a las empresas mixtas y a las empresas privadas operadoras de actividades primarias, para comercializar directamente los hidrocarburos naturales que produzcan, en la siguiente forma:

Artículo 64. Las actividades de comercialización de los hidrocarburos naturales, así como las de los productos derivados que mediante Decreto señale el Ejecutivo Nacional, serán ejercidas, como regla general, por las empresas a que se refiere el artículo 28 de esta Ley.

Excepcionalmente, el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio con competencia en materia de hidrocarburos, ***podrá autorizar a las empresas a que hace referencia los numerales 2 y 3 del artículo 22 de esta Ley para comercializar directamente los hidrocarburos naturales producidos*** en el área asignada, siempre que éstas puedan comprobar que los precios de venta estarán por encima de los precios logrados por las empresas de exclusiva propiedad de la República y se asegure el control efectivo del Estado sobre las decisiones estratégicas de comercialización. A falta de autorización expresa para comercialización directa, los hidrocarburos naturales que produzcan deberán ser vendidos a las empresas a que se refiere el artículo 28 de esta Ley.

La comercialización directa autorizada no implicará, en ningún caso, la transferencia de la titularidad de los yacimientos ni la autorización para la constitución de garantías reales sobre yacimientos o sobre derechos de soberanía.

El Ministerio con competencia en materia de hidrocarburos podrá *suspender o revocar la autorización de comercialización directa* cuando se verifique el incumplimiento del plan de comercialización, por una diferencia significativa de los precios de venta realizada con respecto a los precios de mercado, la afectación del suministro interno prioritario o la infracción grave de obligaciones fiscales o ambientales.

8. La regulación del arbitraje para la solución de controversias

Además de la reforma del artículo 34 que regula las condiciones para las actividades de las empresas mixtas que excluía el arbitraje para la solución de controversias, antes referido, en la reforma propuesta se propone el en Proyecto, agregar un artículo nuevo (Artículo 2. Se incorpora un nuevo artículo, que pasa a ser el artículo 8), en el cual se *regula expresamente la posibilidad de establecer el arbitraje como medio de solución de controversias, respecto de todos los contratos que regula la Ley en materia petrolera*, con el siguiente texto:

“Artículo 8. Las dudas y controversias de cualquier naturaleza que puedan suscitarse con motivo de la realización de actividades objeto de esta Ley y que no puedan ser resueltas amigablemente por las partes, podrán ser decididas por los Tribunales competentes de la República, o mediante mecanismos alternativos de resolución de controversias, incluyendo mediación y arbitrajes independientes.”

Se observa de esta norma propuesta, sin embargo, que aun cuando no excluye la posibilidad de arbitraje internacional, el uso del calificativo de los arbitrajes permitidos, como que deben ser “**independientes**,” podría plantear una discusión innecesaria sobre el ámbito de aplicación de la norma dado que en la legislación venezolana, en la Ley de Arbitraje Comercial de 1998,³⁰ se define el “**arbitraje independiente**” como aquél “regulado por las partes **sin intervención de los centros de arbitraje**,” (art. 2). Si bien se debe entender que la norma se refiere a los centros de arbitraje regulados en la propia Ley, no hay que perder de vista que el arbitraje internacional, normalmente se realiza en Centros Internacionales de Arbitraje.

30 Véase *Gaceta Oficial* No. 36430 de 7 abril 1998.

La previsión del arbitraje como medio de solución de controversias, en todo caso, sin duda es una garantía jurídica importante para atraer las nuevas inversiones que requiere el proceso de privatización de la industria petrolera que se busca iniciar con el Proyecto de Ley de Hidrocarburos antes analizado, pero teniendo en cuenta, siempre, que dichas garantías no se logran con solo aprobar una Ley, pues como lo observó José Ignacio Hernández G.:

“el restablecimiento de la seguridad jurídica requiere mucho más que una reforma legal. Sin restablecer elementos esenciales del Estado de Derecho y de la garantía jurídica de los derechos económicos, como la libertad económica, la libertad de contratos y la propiedad privada, ni siquiera la mejor reforma regulatoria permitiría generar condiciones adecuadas de seguridad jurídica.”³¹

Nueva York, 26 de enero de 2026

31 Véase José Ignacio Hernández G., *Comentarios Preliminares al Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica De Hidrocarburos del 22 de enero de 2026*,” 22 enero 2026, p. 8, disponible en: <https://www.joseignaciohernandezg.com/documents/comentarios-preliminares-al-proyecto-de-reforma-de-la-ley-organica-de-hidrocarburos-de-22-de-enero-de-2026/>.