

LA MODIFICACIÓN CONTRACTUAL. CONTORNOS Y LÍMITES BAJO LA LEY 19.886

CONTRACTUAL MODIFICATION. CONTOURS AND LIMITS UNDER LAW 19,886

Karen R. Asenjo Asenjo¹

Resumen

Esta ponencia, presentada en el «1.er Seminario Internacional de Contratación Pública: sostenibilidad, resiliencia y tecnología en un mundo en transformación», examina el régimen jurídico de la modificación contractual bajo la ley 19.886 y su reciente reforma por la ley 21.634, de 2023. Esta presentación aborda el ejercicio de la potestad modificatoria del contrato administrativo, como poder exorbitante de la Administración, a objeto de determinar el campo dentro del cual es posible alterar los términos del vínculo contractual, sin que dicha operación implique la extinción del vínculo originalmente pactado, que es lo que conocemos en sede civil como novación extintiva. Para ello, distingue la presencia de un umbral mínimo y máximo, se delimitan los alcances de la potestad modificatoria frente a meros ejercicios interpretativos o cláusulas de ejecución automática que no alteran la esencia de la obligación pactada. La investigación profundiza los alcances del artículo 13 de la ley 19.886, analizando las causales previstas e imprevistas, el deber de fundamentación y el límite financiero del 30 % del monto inicial como salvaguarda de la igualdad de los oferentes. Por último, el trabajo desarrolla una distinción crítica entre la modificación y la renovación contractual, sosteniendo que la renovación constituye el ejercicio de una potestad autónoma que mantiene el vínculo en sus términos originales y, por lo tanto, no debe quedar supeditada a los límites cuantitativos de la modificación objetiva. De esta manera, se ofrece una visión dogmática orientada a la eficiencia y a la protección del núcleo esencial del contrato administrativo.

Palabras clave: contratación administrativa – modificación prevista e imprevista del contrato – cláusulas exorbitantes – ley 19.886 – ley 21.634 – renovación contractual

1 Orcid: 0000-0001-6323-5497. Es abogada, doctora en Derecho y Constitucionalismo de la Universidad Austral de Chile, académica asociada al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de los Lagos. karen.asenjo@ulagos.cl

Abstract

This paper, presented at the “First International Seminar on Public Procurement: Sustainability, Resilience, and Technology in a World in Transformation,” examines the legal regime governing contract modification under Law 19,886 and its recent amendment by Law 21,634 of 2023. The presentation addresses the exercise of the administration’s power to modify administrative contracts—understood as an exorbitant prerogative of the Administration—in order to determine the scope within which the terms of the contractual relationship may be altered without such alteration entailing the extinction of the originally agreed bond, a phenomenon known in civil law as extinctive novation. To this end, the paper identifies a minimum and maximum threshold, delimiting the scope of the modificatory power as distinct from mere interpretive exercises or self-executing clauses that do not alter the essence of the agreed obligation. The research further examines the scope of Article 13 of Law 19,886, analyzing both foreseen and unforeseen grounds for modification, the duty of justification, and the financial limit of 30 % of the original contract amount as a safeguard for the equal treatment of bidders. Finally, the paper draws a critical distinction between contract modification and contract renewal, arguing that renewal constitutes the exercise of an autonomous power that preserves the relationship under its original terms and, therefore, should not be subject to the quantitative limits applicable to objective modification. In this way, the paper offers a dogmatic perspective oriented toward efficiency and the protection of the essential core of the administrative contract.

Keywords: administrative procurement – foreseen and unforeseen contract modification – exorbitant clauses – Law 19,886 – Law 21,634 – contract renewal

1. Introducción

La contratación administrativa —como herramienta que utiliza la Administración del Estado para la consecución de fines de interés público— se caracteriza por la presencia de reglas y principios especiales de derecho público que regulan el desarrollo de todo el *iter* contractual; desde el procedimiento de preparación y adjudicación del contrato, hasta la completa ejecución y terminación de aquel. Una vez suscrito el contrato, la ejecución exige a las partes dar íntegro cumplimiento al contenido de sus cláusulas (Código Civil, artículo 1545). Dicho contenido, a su vez, se caracteriza por la presencia de reglas especiales y generales que es preciso identificar en cada caso. Las reglas especiales o propias son aquellas que emanan del texto o clausulado del contrato, así como de las bases de licitación, la oferta adjudicada y los demás antecedentes técnicos y económicos de la licitación. Las reglas generales, por su parte, son

aquellas dispuestas por el ordenamiento jurídico para la regulación específica de cada contrato —como la ley 19.886, su reglamento y las instrucciones que para estos efectos dicte la Dirección de Compras y Contratación Pública—, así como aquellas normas destinadas a regular la validez de la actuación administrativa².

Este tipo de contratos se caracteriza por la presencia de potestades —también conocidas como cláusulas exorbitantes— que el ordenamiento jurídico confiere al organismo contratante, para ser ejercidas durante la fase de ejecución, con la finalidad de «orientar el cumplimiento contractual a la mejor satisfacción del servicio público y para la protección del interés general» (Loo Gutiérrez, 2024: 391). El ejercicio de aquellas —como la potestad de modificar, terminar unilateral y anticipadamente el contrato, o la de aplicar sanciones— se sujeta a un estricto principio de legalidad y control (Aguilera Medina, 2021: 1-26). Tratándose del contrato de suministro de bienes muebles o servicios, la reciente modificación a la ley 19.886, por la ley 21.634, de 2023, ha introducido variaciones a la regulación de la modificación, el término anticipado y el régimen de sanciones, cuyo análisis he podido abordar en el capítulo IX del libro «Nueva contratación pública. Reflexión y crítica de la ley 19.886 y su reglamento» recientemente publicado en diciembre de 2025 por la editorial Tirant lo Blanch.

La presente ponencia se detiene en el análisis de la modificación contractual regulada en la ley 19.886 reformada por la ley 21.634, de manera que gran parte de lo no tratado en esta presentación, lo reservo a la revisión del citado trabajo.

2. Los límites de modificación contractual. Umbral mínimo y máximo

La modificación contractual se define como toda alteración de los términos originalmente pactados que ocurra durante la vigencia del contrato, siempre que no implique la sustitución o destrucción de su núcleo esencial. Básicamente, la modificación supone la presencia de un campo que —dentro del contenido obligacional del contrato— es susceptible de alteración al interior de los márgenes que el mismo contrato y el derecho que lo regula admitan, teniendo como límite la no desaparición del núcleo esencial del contrato, puesto que todo exceso podría encubrir una novación, esto es, un nuevo contrato. Este último caso requiere, como es evidente, el inicio de un nuevo proceso de contratación (Asenjo Asenjo, 2023: 341-358).

2 Ejemplos de la legislación general que rige la validez de la actuación administrativa general podemos encontrar en: la ley 19.880, el decreto ley 1.263, la ley 20.285, la ley 18.575 y sus posteriores modificaciones, la ley de presupuestos del sector público del año que corresponda, entre otros.

Para determinar los límites de la modificación en el contrato administrativo, debemos distinguir la presencia de un umbral mínimo y un umbral máximo de tolerancia a la adecuación del contrato, teniendo presente que lo que se modifica en este caso es el contenido de la obligación pactada —qué es lo que se debe dar, hacer o no hacer—, mas no la identidad de las partes que lo suscriben.

La idea de un **umbral mínimo** se asocia a la idea de «alteración», por lo que debemos determinar entonces cuándo estamos en presencia de «una alteración del pacto original» que configura una modificación (Asenjo Asenjo, 2023). Para ello, identificamos dos tipos de problemas:

- a) La interpretación extensiva de los términos pactados que pueda efectuar la Administración. En este caso, estamos pensando en aquella interpretación que viene a dar sentido y alcance al texto contractual —interpretación de planos, antecedentes técnicos, obligaciones contractuales, etcétera—, pero que —a juicio del contratante particular— supone la generación de nuevas obligaciones que impactan la economía del contrato y, con ello, la conmutatividad propia de aquel. En este caso hipotético, ya no se trata de un ejercicio interpretativo, sino de una labor de construcción jurídica, puesto que no se estaría tratando de dar sentido y alcance a una cláusula del contrato, más bien se estaría construyendo una norma implícita que, en este caso, crea una obligación susceptible de afectar la conmutatividad del contrato (Codina García-Andrade, 2019: 65 66).
- b) Cláusulas de ejecución automática que no alteran el pacto original. Si la cláusula prevista en el contrato es de aquellas que se ejecutan de forma automática, no deberían denominarse como modificación, ya que su ejecución no requiere, en modo alguno, alterar los términos de lo pactado. Un ejemplo de las cláusulas de ejecución automática, son las de reajuste de precios al índice de precios al consumidor, cuando se anticipa que dicho reajuste se realizará automáticamente cada cierto lapso de tiempo. Este tipo de problemas ya ha sido advertido por la dogmática española como una confusión terminológica que se produce, con ocasión, de las denominadas cláusulas de modificación prevista (Codina García-Andrade, 2019: 69).

Por otro lado, la idea de un **umbral máximo** de la modificación atiende a si la variación que requiere experimentar el contrato para la continuidad del mismo es capaz o no de alterar el contenido esencial de la obligación inicialmente pactada. Se trata de evitar que, por la vía de la modificación, se pueda encubrir la celebración de un nuevo contrato, vulnerando el sistema de contratación previsto por el ordenamiento jurídico y afectando los principios de libre concurrencia y de igualdad de los oferentes (Asenjo Asenjo, 2023).

El límite de la modificación contractual es lo que en el derecho civil se conoce como la novación. Esta última es un modo de extinguir las obligaciones que opera por la sustitución de una obligación jurídica preexistente por una nueva

que la reemplaza. Es importante hacer presente que las modificaciones que se estudian en esta materia aluden a un tipo de novación: la novación objetiva, pues atienden al objeto o contenido de la obligación, mas no a las partes que suscriben el contrato —novación subjetiva—.

La novación es una forma de visualizar el límite de la modificación, ya que la misma supone una variación tan sustancial a la obligación pactada, que acaba por sustituir la obligación primitiva por la nueva obligación (Abeliuk Manasevich, 2014: 1303). Así, mientras la modificación altera pero no extingue el vínculo contractual, la novación sustituye y extingue el vínculo anterior (Abeliuk Manasevich, 2014: 1301). La modificación contractual que nos ocupa debe analizar si la alteración de la obligación inicialmente pactada altera o no los elementos esenciales del contrato o de la orden de compra. Cuestión que revisaremos en el apartado siguiente.

3. La modificación prevista e imprevista en el artículo 13 de la ley 19.886

El nuevo artículo 13 de la ley 19.886 admite dos causales de procedencia de la modificación, a saber:

- a) cuando así se haya previsto en las bases de licitación o en el contrato; y
- b) excepcionalmente, cuando por circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor el proveedor esté impedido de cumplir sus obligaciones y que no se haya previsto en las bases o el contrato.

Asimismo, podrá realizar una modificación a los bienes o servicios comprometidos en el contrato o la orden de compra, siempre y cuando existan razones de interés público, y que esta permita satisfacer de igual o mejor forma la necesidad pública que haya dado origen al procedimiento de contratación. A partir de ello, las modificaciones se subclasifican en:

- a) previstas, en referencia a la causal de la letra a del citado precepto legal; e
- b) imprevistas, en alusión a la causal de la letra b, antes descrita.

3.1. La modificación prevista

La **modificación prevista** supone que la entidad contratante es titular de una potestad normativa que le permite gozar de un margen de discrecionalidad para definir tanto el «supuesto de hecho o causal» que da lugar a la modificación, como la «consecuencia jurídica o contenido de la modificación» —por ejemplo,

el aumento o disminución de los bienes o servicios contratados, la alteración de la fecha de entrega, la modalidad de aquella, etcétera—. La aplicación de esta causal requiere que la entidad contratante haya ejercido este poder de configuración jurídica en las bases de licitación o en el contrato, de manera que «no basta la mera transcripción del texto del artículo 13 de la ley de compras a las bases de licitación, para entender que es posible modificar en virtud de esta causal». La potestad modificatoria solo puede ser ejercida por la entidad contratante antes del inicio de la fase de ejecución y no con posterioridad a ella, cosa distinta es que su materialización se verifique durante la etapa de ejecución contractual. Esto es lo que marca la diferencia con la causal descrita en la letra b, del artículo 13 de la ley 19.886.

La incorporación de cláusulas de modificación prevista busca anticipar la necesidad eventual de modificar el contenido del contrato durante la fase de ejecución, siempre que la fuerza de obligar del contrato no haya decaído por cumplimiento o resolución del contrato (Vásquez Matilla, 2015: 268-269).

3.2. La modificación imprevista

La **modificación imprevista** del contrato, como se ha denominado a la causal establecida en el artículo 13, letra b, de la ley 19.886, establece como única causal de procedencia la configuración de un caso fortuito o de fuerza mayor. Antes de la reforma, esta figura —regulada en el Código Civil— era admitida habitualmente en las bases de licitación o en el contrato como causal de justificación frente al incumplimiento del plazo de entrega, permitiendo prorrogar el plazo. Pese a que la ley 19.886 no la mencionaba, fue igualmente recogida por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, con el objeto de admitir aumentos de plazo o modificaciones contractuales (Asenjo Asenjo, 2024a: 93-94; 2024b: 401-421).

La regulación actual recoge al caso fortuito o de fuerza mayor como causal de modificación contractual, siempre que no haya sido regulada en las bases de licitación o en el contrato. Su configuración requiere, a la luz de la jurisprudencia administrativa, de la concurrencia de tres factores:

- 1) la inimputabilidad del deudor;
- 2) la irresistibilidad del hecho; y
- 3) la imprevisibilidad de su acaecimiento (dictamen 7151/2020).

Es la entidad licitante la que, en primer término, debe calificar si el hecho configura o no una situación de caso fortuito o de fuerza mayor (decreto 661/2024, artículo 129, inciso primero, n.º 2, romanillo i). Para ello, las bases de licitación o el contrato deberán indicar cuál será el plazo que tiene el contratista para entregar todos los antecedentes y los medios de verificación de la concurrencia del caso fortuito o fuerza mayor en la etapa de ejecución (dictamen E146002/2025).

Una vez calificado el hecho sobreviniente como caso fortuito o de fuerza mayor, la entidad contratante puede autorizar el aumento de plazo de ejecución por el tiempo que dure el impedimento. Del mismo modo, la entidad contratante

podrá realizar una modificación a los bienes o servicios comprometidos en el contrato o la orden de compra, siempre y cuando existan razones de interés público, y que esta permita satisfacer de igual o mejor forma la necesidad pública que haya dado origen al procedimiento de contratación (decreto 661/2024, artículo 129, inciso segundo);

en otras palabras, podrá derechamente alterar el contenido de la obligación pactada. Esta última parte del precepto citado admite un «análisis funcional» de la modificación que relaciona el contenido de la obligación pactada con la finalidad de interés público que se persigue con la celebración del contrato.

4. Los límites de la modificación contractual en la nueva regulación

El artículo 13 de la ley 19.886 establece como límites de la modificación, prevista e imprevista, los siguientes:

- a) el deber de fundamentación;
- b) el deber de no exceder del 30 % del monto originalmente pactado en el contrato;
- c) la exigencia de contar con disponibilidad presupuestaria para solventar la operación;
- d) el deber de no alterar el equilibrio económico del contrato;
- e) el deber de no alterar los principios de estricta sujeción a las bases e igualdad de los oferentes; y, por último,
- f) el deber de no alterar los elementos esenciales del contrato o de la orden de compra.

¿Qué se entiende por los elementos esenciales del contrato o de la orden de compra? La ley no los define, pero el artículo 129, n.º 1, del decreto 661/2024, establece los límites de aquello, para lo cual desarrolla tres supuestos en los que una modificación alteraría los elementos esenciales del contrato y uno —indicado en el párrafo final— en el que la alteración de alguna unidad de

suministro o servicio puntual es una modificación admisible³. Dicha norma, a su vez, ejemplifica la alteración del contenido esencial del contrato, invocando para ello expresiones tales como: «la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente», o bien «si da como resultado un contrato de naturaleza diferente». Ambas expresiones apuntan a que la modificación no puede alterar el contenido de la oferta⁴ al punto de que se convierta en una completamente diferente, ajena o incluso opuesta a la inicialmente adjudicada. Se trata de evitar que, por la vía de la modificación, se sustituya el contenido de la obligación asumida por el contratista y, con ello, se extinga la obligación inicial por haber operado la novación objetiva de aquella.

Ahora bien, más allá de los límites descritos en el reglamento, a mi juicio, los elementos esenciales del contrato deberían extraerse del contenido mínimo de las bases de licitación, que, para estos efectos, han sido desarrollados en el artículo 41 del decreto 661/2024. El argumento se sostiene en el artículo 9 de la ley 18.575, al establecer que «Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley». Dicha regla matriz de la contratación administrativa alude al sistema de propuesta pública, de manera que el contenido mínimo de las bases de licitación parece ser la regla dominante a la hora de identificar los presupuestos esenciales de este tipo de contrato. Por otro lado, la modificación permitida por el artículo 13 de la ley 19.886 parece apuntar a la alteración de tres factores principales de este tipo de contrato:

- 1) el objeto de la prestación —la cosa o conducta prometida, como aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer—;
- 2) las modalidades previstas para el cumplimiento de aquella —plazo, condición o modo de entrega—; y
- 3) el precio.

3 En efecto, la disposición señala que:

En ningún caso, las entidades podrán prever en las bases modificaciones que puedan alterar los elementos esenciales del contrato u orden de compra inicial. Se entenderá que se alteran estos:

- (i) Cuando se introducen condiciones que alteran los principios de igualdad de los oferentes y de estricta sujeción de las bases, en términos que hubiese implicado la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente, o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación;
- (ii) Si la modificación altera el equilibrio financiero del contrato; o
- (iii) Si da como resultado un contrato de naturaleza diferente. No se entenderán alterados los elementos esenciales cuando se sustituya alguna unidad de suministro o servicio puntual (decreto 661/2024, artículo 129, n.º 1).

4 El contenido de la oferta adjudicada se compone de:

- a) un aspecto formal —presentación de los antecedentes a la licitación—,
- b) un aspecto técnico —aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer— y
- c) un aspecto económico —la valorización del bien o servicio, como contraprestación de lo que se obliga a cumplir—.

En tanto elementos que determinan o pueden determinar —en el caso de las modalidades— el contenido de la oferta —técnica y económica—.

Para la adecuada interpretación del contenido esencial de la prestación contratada, conviene observar lo dispuesto en el artículo 41, n.º 2, del decreto 661/2024. Dicha norma señala que las especificaciones de los bienes o servicios que se quieren contratar deberán ser genéricas, sin hacer referencia a marcas específicas. Si fuere necesario incorporar marcas, deben admitir, en todo caso, la entrega de bienes o servicios equivalentes. Tales especificaciones, señala, deberán siempre orientarse a la búsqueda de la mejor solución a las necesidades que se procuran satisfacer con el procedimiento de contratación, considerando: «el desempeño, la vida útil, sustentabilidad y **los requisitos funcionales esperables** del bien, servicio u obra a contratar, **por sobre** sus características descriptivas o de diseño» [la negrita es nuestra].

Como se puede apreciar, el citado precepto delimita los contornos del objeto contractual, en términos «funcionales y teleológicos» que privilegian un diseño del objeto que se enfoca en la utilidad, practicidad y eficiencia, de cara a la finalidad perseguida por el contrato, que trascienden la estricta literalidad de lo pactado. Se trata de un enfoque en la identificación del objeto contractual que es además coherente con la modificación imprevista del artículo 13, letra b, de la ley 19.886, que condiciona —a su vez— la validez de la modificación contractual a la existencia de razones de interés público que permitan satisfacer de igual o mejor forma la necesidad pública que haya dado origen al procedimiento de contratación.

5. Contenido de la modificación objetiva

Este apartado examina tipos, criterios y factores que configuran el contenido de la modificación contractual regulada en el artículo 13 de la ley 19.886. Dicho precepto regula la modificación objetiva del contrato —enfocada en el contenido de la obligación: su objeto [la prestación: aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer], sus elementos financieros [el precio] o su duración [el plazo]— y no la modificación subjetiva del contrato [enfocada a las partes que suscriben el contrato].

La modificación del objeto de la prestación puede seguir un criterio cuantitativo o cualitativo. El cuantitativo se refiere a la cantidad o volumen de bienes o servicios contratados —aumento o disminución—; mientras que el cualitativo alude a su contenido sustancial, extraído de las definiciones técnicas, especificaciones, materiales originales, el lugar de ejecución o la forma de entrega.

A su vez, este tipo de modificación tiene un efecto directo en el equilibrio económico inicialmente pactado, de manera que la alteración del objeto de la prestación presume la necesidad de modificar el precio fijado como contraprestación de aquella. Sobre el particular, cabe tener presente que no toda cláusula relativa al precio es necesariamente una modificación de aquel, pues –como hemos podido advertir con anterioridad– las cláusulas de revisión de precios de ejecución automática no son modificación contractual.

Una situación distinta podría plantearse respecto de las cláusulas de compensación económica por imposibilidad parcial en el cumplimiento de la obligación. Este tipo de cláusulas establecen el pago de una suma de dinero –usualmente inferior al precio fijado para el cumplimiento de la obligación– como resarcimiento por los costos adicionales que asume el contratista para dar continuidad al vínculo contractual, durante su ejecución, y así reestablecer el equilibrio financiero del contrato, evitando –de paso– una eventual terminación anticipada del contrato (ley 19.886, artículo 13 bis, letra e).

Otra forma de modificación objetiva alude a las alteraciones que experimenta el **plazo fijado** para la entrega de los bienes o servicios contratados⁵ (decreto 661/2024, artículo 41, n.º 6). Dependiendo del tipo de bien o servicio que se contrate, el cumplimiento de la obligación puede asociarse, en algunos casos, a un plazo íntegro o instantáneo; en otros, podrá corresponder a un plazo fraccionado en el tiempo; y en otros casos podrá ser de tracto sucesivo. No siempre la alteración del plazo cambia el contenido de la prestación, como cuando se trata de una especie o cuerpo cierto, de manera que su implicancia depende de cada contrato en concreto.

En el libro que tengo la oportunidad de presentar en esta ponencia, se analizan diversos tipos de plazo relacionados a la etapa de ejecución contractual (Asenjo Asenjo, 2025: 322). A continuación, me referiré a uno de ellos y su vinculación a la figura de la renovación contractual.

6. La renovación contractual

Antes de la reforma a la ley 19.886, el artículo 12 del decreto 250/2004 prohibía la suscripción de contratos que incluyeran cláusulas de renovación automática u opciones de renovación para alguna de las partes, cuyos montos excedieran las 1.000 UTM, a menos que existieran motivos fundados para establecer tales cláusulas y así se hubiese señalado en las bases de licitación. En la práctica y a la luz de la normativa anterior, la Contraloría General de la República precisó:

5 El plazo es una modalidad de la obligación que determina el período de tiempo o el momento en el que debe entenderse cumplida o incumplida la obligación pactada. Se encuentra regulado en el artículo 1494 y siguientes del Código Civil.

que esos motivos fundados deben consistir en razones específicas y acotadas que justifiquen establecer una cláusula de renovación, las que deben estar respaldadas por circunstancias reales, susceptibles de ser determinadas, conocidas y comprobadas, y que las bases respectivas deben expresar los antecedentes que configuran dichos motivos, los que deben existir no solo al momento de elaborar las bases y de suscribir los contratos que contengan las cláusulas de que se trata, sino que además al tiempo de hacerse efectiva **la potestad** de renovar la convención correspondiente [la negrita es nuestra] (dictamen 33078/2010).

La renovación no ha sido definida expresamente por el legislador, pero tampoco ha sido prohibida, según se puede extraer de los artículos 117, inciso tercero, y 180, letra c, del actual reglamento de compras. A falta de definición legal, el sentido natural y obvio de la palabra «renovación» proviene del verbo «renovar» que se define como «hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado», siendo sinónimo de «restaurar, rehabilitar, reconstruir o remozar»; y antónimo de «mantener o conservar» (Diccionario de la lengua española, s.f. definición 1). Ello supone que el vínculo entre las partes del contrato se mantiene, pero se renuevan los términos originalmente pactados, cuestión que se debe decidir y resolver antes del término de la vigencia del contrato inicial —pues no se puede revivir un contrato fenecido— y su consecuencia natural será la extensión del plazo original —sin solución de continuidad— por el mismo tiempo de duración que el contrato que ha sido renovado. No puede operar de forma automática o tácita, pues la entidad contratante debe preverla expresamente en las bases de licitación o en el contrato —siendo conocida por el cocontratante antes de la presentación de su oferta o de la aceptación de la orden de compra— y, luego, durante la fase de ejecución, deberá analizar, justificar y acreditar la necesidad de continuar el vínculo contractual mediante el ejercicio de esta potestad, no siendo suficiente dar razones genéricas para ello (dictamen 9023/2008). Su ejercicio requiere contar con presupuesto disponible (dictamen 25094/2017) y solo podrá materializarse por una sola vez (decreto 1.410/2015).

Sobre este punto, un reciente trabajo publicado por Mauro Díaz Pavez (2025) permite poner de relieve la necesidad de analizar cuál es la naturaleza jurídica de la renovación contractual, ya que, por un lado, en atención a los límites establecidos por el artículo 13 de la ley 19.886 para las modificaciones previstas, no podría entenderse que la renovación sea una modificación⁶, puesto que su ejercicio supera el tope del 30 % del presupuesto original del contrato, cuestión

6 La cita de origen que es de mi autoría señala que la «renovación del **plazo contractual**: consiste en extender la duración del vínculo contractual reanudando la vigencia de aquel en los mismos términos originalmente pactados» (Asenjo, 2024c: 261). Sobre el particular, debo aclarar que la propuesta original se enfoca en analizar las «diversas formas de concebir los plazos durante la etapa de ejecución contractual» y, en particular, «el plazo de ejecución» si se renueva el contrato. Una consecuencia no querida de la redacción original permitiría ver a la renovación contractual como una modificación; sin embargo, debo aclarar que su naturaleza jurídica es diferente.

que afecta su eficacia y no permite diferenciarla de la prórroga. Por otro lado, citando la postura del profesor Zúñiga⁷, señala que «es posible entender la renovación como una cláusula contractual que las partes acuerdan previamente, pues se busca, entre otros objetivos, mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos» (Díaz Pavez, 2025: 94).

Frente a lo anterior, por un lado, concuerdo en que equiparar la renovación del contrato a la modificación de sus cláusulas no resulta adecuado. Ello, no solo por el límite del 30 % establecido en el artículo 13 de la ley 19.886, sino por una razón de fondo: «la renovación no altera los términos originalmente pactados, sino que los renueva por completo». No admite renegociación, pues se trataría de un contrato diverso. Tampoco se admite la renovación automática, pues la entidad contratante debe ponderar y justificar la necesidad de su continuidad. Es por ello que, en lugar de hablar de modificación, debería hablarse del ejercicio de una potestad distinta: la potestad de renovar el contrato, cuya procedencia –al régimen contractual– se explica por el reconocimiento previo que de ella realiza el ordenamiento jurídico. Por otro lado, la idea de que las partes pueden –en virtud de la libertad contractual– negociar o definir por mutuo acuerdo la incorporación o aplicación de este tipo de cláusulas a las bases de licitación o al contrato, puede colisionar con la intensa regulación de las comunicaciones durante la fase de preparación del contrato (ley 19.886, artículo 35 ter), las limitaciones existentes en torno al contenido de la oferta (decreto 661/2024, artículo 48) y el hecho de que su procedencia requiere ser establecida y evaluada por el organismo contratante en las bases o en el contrato, no siendo suficiente la sola voluntad de las partes para poder configurar la procedencia de aquella en la práctica.

La renovación contractual –como ya lo advertía la Contraloría en la regulación anterior– es el ejercicio de una «potestad» reconocida por el ordenamiento jurídico al organismo contratante, cuyo contenido –la determinación de las circunstancias que justifican y le permiten autorizar la renovación– debe ser configurado por aquel en las bases de licitación o en el contrato. La ausencia de un desarrollo normativo que aborde los límites al ejercicio de esta potestad no debiera ser un obstáculo para entender que subsisten los mismos límites establecidos en la regulación anterior (decreto 250/2004, artículo 12). Sin perjuicio de ello, como es evidente, resulta urgente superar esta omisión reglamentaria.

7 quien sostiene que

la renovación es una mera cláusula contractual producto de la libertad de las partes. Es decir, las partes, por mutuo acuerdo, pueden reanudar el contrato en las mismas condiciones originales, aplicando supletoriamente la normativa común (ley 19.886, artículo 1), en específico los artículos 1545 y siguientes del Código Civil (Zúñiga Urbina, 2025: 510, citado en Díaz Pavez, 2025: 94).

7. Conclusiones

La modificación contractual permite alterar el contenido del pacto originario suscrito por las partes, con el límite de no afectar el núcleo esencial del contrato —sea por modificación sustancial o por sustitución de la obligación pactada—. De esta definición se desprende la existencia de un umbral mínimo y un umbral máximo, que delimitan la modificación de un mero ejercicio interpretativo del contrato o de una transformación en nuevo contrato por alteración de su esencia.

La regulación actual de la modificación contractual en la ley 19.886 impulsa la regulación previa y anticipada de las circunstancias que previsiblemente podrían dar lugar a la necesidad de modificar el contrato. La previsión de este tipo de cláusulas y su incorporación a las bases de licitación o al contrato, son expresión de un poder-deber que se encuentra en manos del organismo contratante y no del contratista que oferta.

La omisión de este tipo de cláusulas puede, en el peor de los casos, impedir la ejecución del contrato y activar su terminación anticipada (ley 19.886, artículo 13 bis, letra e), salvo que medie un caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditado y calificado por el organismo contratante. No obstante, las dificultades prácticas para configurar y probar tales eventos desincentivan el uso abusivo de modificaciones posteriores, reservadas a supuestos urgentes y excepcionales.

La modificación objetiva contractual, regulada en el artículo 13 de la ley 19.886, abarca las alteraciones que se produzcan respecto del contenido de la obligación:

- a) su objeto:
 - i. la prestación: aquello que el contratista se obliga a dar, hacer o no hacer;
 - ii. sus elementos financieros: el precio; o
 - iii. su duración: el plazo.
- b) y no la modificación subjetiva del contrato —enfocada en las partes que suscriben el contrato—.

Finalmente, la renovación contractual, si bien tiene el efecto de alterar el plazo originalmente previsto para la duración del vínculo entre las partes del contrato, no expresa el ejercicio de una potestad modificatoria del contrato, sino más bien retrata el ejercicio de una potestad distinta que el ordenamiento jurídico confiere al organismo contratante para renovar la vigencia del contrato en los mismos términos originalmente pactados.

8. Referencias

- Abeliuk Manasevich, R. (2014). *Las obligaciones* (6.ª edición, volumen II). Legal Publishing.
- Aguilera Medina, C. (2021). Naturaleza jurídica de las multas en la contratación administrativa: algunas reflexiones sobre la autoridad administrativa y el principio de legalidad. *Revista Chilena de Derecho*, 48(2), 1-26.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2023). La modificación del contrato administrativo, en R. Álvarez, P. Prado y R. Saavedra (editores), *Estudios de derecho privado: III Jornadas Nacionales de Profesoras de Derecho Privado*, 341-358. Edeval.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2024a). Límites al ejercicio de la *potestas variandi* en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 51(2), 189-221.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2024b). El poder de modificación unilateral del contrato en la nueva ley de compras públicas 19.886. En K. R. Asenjo Asenjo (editora), *La modernización del derecho administrativo. Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública*, 401-421. Thomson Reuters.
- Asenjo Asenjo, K. R. (2024c). Ejecución contractual: potestades de modificación y término anticipado del contrato en la nueva ley 19.886. En X. Lazo Vitoria e I. Obando Camino (editores), *Nueva ley 19.886. Estudio sistemático y práctico de la reforma a la ley 19.886*, 247-303. Thomson Reuters.
- Codina García-Andrade, X. (2019). *La modificación de los contratos del sector público*. Boletín Oficial del Estado.
- Díaz Pavez, M. (2025). Los alcances de la prórroga y la renovación de la ley 19.886. *Revista Chilena de la Administración del Estado*, 14(2), 87-97.
- Loo Gutiérrez, M. (2024). La nueva disciplina de algunas potestades exorbitantes de la Administración pública en los contratos administrativos de suministros y prestación de servicios. En K. R. Asenjo Asenjo (editora), *La modernización del derecho administrativo. Reflexiones a 20 años de las leyes de procedimiento, contratación y alta dirección pública*, 389-399. Thomson Reuters.
- Real Academia Española. (s.f.). Renovar. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 15 de marzo de 2026, de <https://dle.rae.es/renovar>.
- Vásquez Matilla, F. (2015). *La modificación de los contratos públicos*. Aranzadi.

9. Normativa

Código Civil. Decreto con fuerza de ley 1/2000, del Ministerio de Justicia, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la ley 4.808, sobre Registro Civil, de la ley 17.344, que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la ley 16.618, Ley de Menores, de la ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la ley 16.271, de impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de mayo de 2000. <https://bcn.cl/2f8ub>

Decreto 250/2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de la ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 24 de septiembre de 2004. <https://bcn.cl/2f6fl>

Decreto 661/2024, del Ministerio de Hacienda, que aprueba reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y deja sin efecto el decreto supremo 250/2004, del Ministerio de Hacienda. Artículo primero: apruébase el siguiente reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 12 de diciembre de 2004. <https://bcn.cl/S3HySO>

Decreto 1.410/2015, del Ministerio de Hacienda, que modifica decreto supremo 250/2004, que aprueba reglamento de la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 12 de mayo de 2015. <https://bcn.cl/2m3cv>

Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f72u>

Ley 21.634, moderniza la ley 19.886 y otras leyes, para mejorar la calidad del gasto público, aumentar los estándares de probidad y transparencia e introducir principios de economía circular en las compras del Estado. Artículo primero: modifícase la ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, de la siguiente forma. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>