



Ministerio  
de Economía y Finanzas

E 376

**MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS  
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Montevideo, **29 MAYO 2026**

**Señora Presidente de la Asamblea General**

2025-5-1-0010010

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 85 numeral 7° y el artículo 168 numeral 20 de la Constitución de la República, y conforme a lo dispuesto en el artículo 38 del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR -Protocolo de Ouro Preto- aprobado por la Ley N° 16.712, de 1° de setiembre de 1995, a fin de someter a su consideración el siguiente proyecto de Ley, mediante el cual se incorpora al Ordenamiento Jurídico Nacional la Resolución N° 11/21 del Grupo Mercado Común del MERCOSUR, "Protección al Consumidor Hipervulnerable" dictada en la ciudad de Montevideo el 26 de agosto de 2021.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

Corresponde la incorporación al ordenamiento jurídico nacional de la Resolución N° 11/21, de 26 de agosto de 2021, del Grupo Mercado Común (GMC), en cumplimiento de los compromisos asumidos por el país y a efectos de contribuir a la armonización normativa en materia de defensa del consumidor en el ámbito del MERCOSUR.

Esta norma surge del trabajo conjunto de los Estados Partes en el Comité Técnico N° 7 "Defensa del Consumidor" de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En la Resolución se reconoce la diversidad de consumidores y sus diferentes circunstancias vitales, sectoriales o temporales, que potencialmente les colocan en situaciones de fuerte asimetría y especial vulnerabilidad para el ejercicio de sus derechos en las relaciones de consumo.

En este sentido, la Resolución enumera de forma no taxativa, personas físicas en distintas situaciones o con características específicas, incorporando el concepto de que la hipervulnerabilidad no es una condición absoluta y que, por consiguiente, requiere el análisis de cada caso en concreto.

AF/A-DG

En consonancia con ello, los antecedentes de legislación internacional, como en el caso de la Unión Europea<sup>1</sup>, reconocen la necesidad del análisis caso a caso para la determinación de la condición de consumidor vulnerable.

La hipervulnerabilidad abarca situaciones que no solamente están ligadas a aspectos estructurales, sino también coyunturales.

A modo de ejemplo, en nuestro país, podría referir a personas que por estar alejadas de centros poblados y tener bajos niveles educativos, tengan dificultades para la toma de decisiones informadas y, por ende, estén más expuestas a relaciones de consumo abusivas.

Otro ejemplo posible de situaciones de hipervulnerabilidad, es el de las personas con baja visión y el uso electrónico de medios de pago en comercios del territorio nacional. Por las características de algunas terminales de venta ("POS"), no pueden verificar ni el monto, ni las cuotas digitadas por el vendedor; y en algunos casos deben compartir su contraseña cuando involucra pantallas digitales.

Por otra parte, la Resolución N° 11/21 del Grupo Mercado Común ordena que los Estados Partes adopten medidas para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de estos colectivos, fundamentalmente en procedimientos judiciales y administrativos, educación e información.

El propósito último de la inclusión de esta categoría es facilitar a los proveedores a realizar un trato diferenciado en el suministro de bienes y asimismo el diseño de políticas públicas que favorezcan prácticas sostenibles a nivel social y económico.

En primer término, promover la educación y el fortalecimiento de los grupos de consumidores que puedan encontrarse en situación de hipervulnerabilidad, en atención a sus características específicas, entre otros grupos enumerados en la Resolución del GMC: niños, niñas o adolescentes, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, personas migrantes, turistas, personas pertenecientes a minorías étnicas, personas en situación de vulnerabilidad socio económica, personas monoparentales a cargo de hijas/os menores de edad o con discapacidad, personas con problemas graves de salud, entre otras.

---

<sup>1</sup> Refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de mayo de 2012, sobre una estrategia de refuerzo de los derechos de los consumidores vulnerables (2011/2272(INI))



Ministerio  
de Economía y Finanzas

En segundo término, estimular la responsabilidad social empresarial en reconocimiento a esta segmentación del mercado, donde la información sea suficiente y clara en las circunstancias previstas en la norma, que le permita abordar distintas estrategias de comunicación y elaboración de subtipos de contratos, implementar medidas específicas en la prevención de fraudes y demás buenas prácticas en la materia.

2025-5-1-0010010

Finalmente, dar lugar a la acción del Estado en distintos ámbitos de su competencia, considerando las relaciones de consumo como un espacio privilegiado para la protección de las partes más débiles en las interacciones comerciales con particulares.

En síntesis, el diseño de estrategias frente a vulnerabilidades agravadas entre los consumidores, trasciende la perspectiva de un "consumidor medio" e introduce un enfoque transversal, teniendo en cuenta las distintas necesidades, capacidades y circunstancias de los mismos.

En atención a lo expuesto y destacando el potencial impacto en las relaciones de consumo que puedan surgir a partir de hacer operativa esta Resolución, el Poder Ejecutivo solicita la correspondiente aprobación parlamentaria.

El Poder Ejecutivo saluda a ese Cuerpo con su más alta consideración.

GABRIEL ODDONE

Prof. Yamandú Orsi  
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

MARIO LUBETKIN



Ministerio  
de Economía y Finanzas

## PROYECTO DE LEY

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Incorpórase al Ordenamiento Jurídico Nacional la Resolución N° 11/21, de 26 de agosto de 2021, del Grupo Mercado Común del MERCOSUR, denominada "Protección al Consumidor Hipervulnerable".

2025-5-1-0010010

## ANEXO

MERCOSUR/GMC/RES.N°11/21 "Protección al Consumidor Hipervulnerable" aprobada en la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay, el 26 de agosto del 2021.

GABRIEL ODDONE

MARIO LUBETKIN



Ministerio  
de Economía y Finanzas



2025-5-1-0010010

MERCOSUR/GMC/RES. N° 11/21

**PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR HIPERVULNERABLE**

**VISTO:** El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Resoluciones N° 123/96, 124/96, 34/11 y 36/19 del Grupo Mercado Común.

**CONSIDERANDO:**

Que es importante profundizar la armonización normativa en materia de defensa del consumidor en el ámbito del MERCOSUR.

Que resulta necesario avanzar e impulsar acciones en el marco de la protección de los derechos del consumidor y, en ese sentido, resulta oportuno contemplar la protección de los consumidores en situación de hipervulnerabilidad.

**EL GRUPO MERCADO COMÚN**

**RESUELVE:**

Art. 1 - Considerar como consumidores en situación de hipervulnerabilidad a las personas físicas con vulnerabilidad agravada, desfavorecidas o en desventaja en razón de su edad, estado físico o mental, o circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales que provoquen especiales dificultades para ejercer con plenitud sus derechos como consumidores en el acto concreto de consumo que realicen.

La presunción de hipervulnerabilidad no es absoluta y debe ser atendida en el caso concreto, en función de las circunstancias de la persona, tiempo y lugar.

Art. 2 - Pueden constituir causas de hipervulnerabilidad, entre otras:

a) ser niño, niña o adolescente;

b) ser persona mayor conforme a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores;

c) ser persona con discapacidad;

d) tener la condición de persona migrante;

e) tener la condición de persona turista;

f) pertenecer a comunidades indígenas, pueblos originarios o minorías étnicas;

g) encontrarse en situación de vulnerabilidad socio-económica;



h) pertenecer a una familia monoparental a cargo de hijas/os menores de edad o con discapacidad;

i) tener problemas graves de salud.

Las causas de hipervulnerabilidad a que se refiere este artículo deben ser analizadas según el caso concreto y en perspectiva de integración entre políticas públicas.

Art. 3 - Cada Estado Parte deberá adoptar internamente, de manera gradual y teniendo en cuenta sus particularidades, así como las mejores prácticas internacionales, medidas tendientes a:

a) favorecer procedimientos eficaces y expeditos para la adecuada resolución de los conflictos de los consumidores hipervulnerables;

b) eliminar o mitigar obstáculos en el acceso a la justicia de los consumidores hipervulnerables;

c) implementar políticas de orientación, asesoramiento, asistencia y acompañamiento a los consumidores hipervulnerables en la interposición de reclamos en el marco de las relaciones de consumo;

d) adecuar los procedimientos administrativos o judiciales para el pleno ejercicio de derechos de los consumidores hipervulnerables;

e) implementar acciones de educación, divulgación, información y protección diferenciada a los consumidores hipervulnerables;

f) fomentar la comunicación con lenguaje claro, coloquial, expresado en sentido llano, conciso, entendible y adecuado a las condiciones de los consumidores hipervulnerables;

g) promover la accesibilidad en el canal de comunicación e información al consumidor;

h) promover, entre los proveedores de bienes y servicios, buenas prácticas comerciales en materia de atención, trato y protección de derechos de los consumidores hipervulnerables;

i) proteger contra publicidad y ofertas engañosas o abusivas a consumidores hipervulnerables;

j) promover la protección de datos e intimidad de los consumidores hipervulnerables.

Art. 4 - Esta Resolución deberá ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes antes del 15/II/2022.

GMC (Dec. CMC N° 20/02, Art. 6) - Montevideo, 26/VIII/21.