



*República de Costa Rica*  
*Ministerio de Economía, Industria y Comercio*  
*Despacho Ministra*

---

San José, 14 de mayo del 2020  
DM-OF-305-20

Señora  
Laura Guido Pérez  
Diputada  
Asamblea Legislativa  
S.O.

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Mediante oficio número LGP-PAC-148-2020, se solicita el criterio del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con respecto al proyecto denominado “**LEY DE MERCADEO MULTINIVEL**”.

El proyecto de Ley tiene por objeto crear un cuerpo normativo que regule las relaciones entre las compañías de mercadeo multinivel y sus vendedores independientes:

*“(…) ARTÍCULO 5.- VENDEDOR INDEPENDIENTE. Se entenderá por vendedor independiente la persona física comerciante o persona jurídica que ejerce actividades mercantiles, y que tiene relaciones exclusivamente comerciales con las compañías de mercadeo multinivel descritas en el artículo 2 de la presente ley (…).”*

Con este fin, se establecen los derechos de los vendedores independientes que deben ser respetados por las compañías de mercadeo multinivel, las condiciones de pago y recompensas que sean ofrecidas a los vendedores independientes por parte de las compañías multinivel, la regulación sobre rangos, niveles o situación de los vendedores independientes dentro de la respectiva red comercial, los requisitos contractuales que las compañías multinivel deberán consignar en su relación comercial con los vendedores independientes y la prohibición de incluir cláusulas abusivas en dichos contratos.

En virtud de lo anterior, queda claro entonces que la regulación de la relación contractual y comercial existente entre las compañías multinivel y sus vendedores independientes, es totalmente ajena a las competencias que por razón de la materia corresponden a la Comisión Nacional del Consumidor (CNC), ya que de acuerdo a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N°7472), la CNC es un órgano de máxima desconcentración adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC); es decir, es



*República de Costa Rica*  
*Ministerio de Economía, Industria y Comercio*  
*Despacho Ministra*

---

un órgano técnico al que le corresponde sancionar únicamente los incumplimientos a las disposiciones de los capítulos V y VI de la Ley N°7472.

Adicionalmente, en materia de protección al consumidor, nuestra legislación le otorga legitimación activa (aptitud para actuar como parte) sólo a la persona, física o jurídica, que funge como consumidor, entendido este concepto como el destinatario final de la cadena de producción, al adquirir bienes o servicios para su consumo privado final; caso contrario, cuando la persona física o jurídica, lo que hace es adquirir bienes y servicios para reinsertarlos al mercado a través del proceso de reventa, lo que posee es legitimación pasiva y como tal es susceptible de ser denunciado, no de ser sujeto de la protección dispuesta para los consumidores en los capítulos V y VI de la Ley N°7472 (así ver artículo 2 Ley 7472).

De igual manera, el citado numeral 2 define al Comerciante o Proveedor como: “(...) Toda persona física, entidad de hecho o de derecho, privada o pública que, en nombre propio o por cuenta ajena, se dedica en forma habitual a ofrecer, distribuir, vender, arrendar, conceder el uso o el disfrute de bienes, o a prestar servicios, sin que necesariamente ésta sea su actividad principal. Para los efectos de esta Ley, el productor, como el proveedor de bienes, también está obligado con el consumidor, a respetarle sus derechos e intereses legítimos (...)”. Ahora bien, con base en las referidas connotaciones de orden legal y, luego de hacer un análisis doctrinario y jurisprudencial, la Procuraduría General de la República concluyó que: “(...)1.- Una persona que se dedica a actividades mercantiles puede adquirir bienes básicamente con tres finalidades: utilizarlos para su consumo privado final; utilizarlos en su negocio, para su consumo en actividades administrativas o en procesos de distribución o comercialización de sus productos; utilizarlos directamente para reinsertarlos al mercado mediante el proceso de reventa. 2.- Únicamente cuando el comerciante actúa en el primero de los supuestos dichos (consumo privado final) puede catalogarse como “consumidor” en los términos previstos en el artículo segundo de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. En las otras dos hipótesis, el bien reingresa directa o indirectamente al mercado, por lo que no podría afirmarse válidamente que hubo consumo final (...)” (Pronunciamiento C – 180 – 2000 del 09 de agosto del dos mil, el subrayado no es del original). Dicho dictamen se considera de acatamiento obligatorio para la Comisión Nacional del Consumidor según se estipula en la Ley No. 6815 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en su artículo 2 el cual reza: “(...) Los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General constituyen jurisprudencia administrativa y son de acatamiento obligatorio para la Administración Pública (...)”.



*República de Costa Rica*  
*Ministerio de Economía, Industria y Comercio*  
*Despacho Ministra*

---

De lo anterior se concluye que, más bien, los vendedores independientes se ubican dentro de la categoría de comerciantes, pues se encargan de reinsertar los bienes y servicios adquiridos, directamente al mercado mediante el proceso de reventa; por lo tanto, no pueden ser consideradas como un “consumidor final”, y por ende, no pueden ser sujetos de la protección dispuesta en la Ley N° 7472 para los consumidores; sino que, por el contrario, son objeto de acatamiento de la regulación como comerciantes y pueden ser denunciados y sancionados ante incumplimientos a las obligaciones que dicha Ley dispone para los comerciantes.

Por lo tanto, el artículo 4 del proyecto de Ley de Mercado Multinivel resulta contradictorio y puede crear confusión, al establecer que “(...) Las compañías que realicen actividades multinivel estarán obligadas a cumplir con todos los requisitos legales, las obligaciones y las sanciones de la legislación vigente, y en especial las de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 (...)”, pues crea la falsa idea de que los vendedores independientes de estas compañías no son comerciantes, y no son directamente responsables de los productos que revenden a los consumidores; lo cual como ya se explicó en detalle, no está ajustado a derecho. Así las cosas, solicitamos se elimine el artículo 4 del proyecto de Ley, pues no representa una mejora a la Ley N° 7472, la cual ya dispone las obligaciones y responsabilidades que poseen todos los comerciantes del país, así como la definición de comerciante y consumidor.

Aunado a lo anterior, el proyecto de Ley de Mercado Multinivel dispone una serie de nuevas competencias para el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, entre las cuales están las siguientes:

1. La facultad de inspección, vigilancia y control de las empresas de mercadeo multinivel (artículos 14 y 16 inc a).
2. Prevenir el ejercicio irregular o indebido de dicha actividad (artículo 14).
3. Realizar los procedimientos administrativos y sancionatorios con respecto a las compañías multinivel y sus actividades (artículos 14 y 16 inc b).
4. Asegurar el cumplimiento de la ley de Mercado Multinivel (artículo 14).
5. Solicitar conceptos técnicos relacionados con bienes y servicios comercializados bajo el esquema multinivel y establecer si estos corresponden a los bienes o servicios respecto de los cuales está prohibido ejercer actividades multinivel, o si una actividad o conjunto de actividades comerciales específicas constituyen actividades multinivel, y la verdadera naturaleza de los distintos bienes o servicios que se promocionen mediante dichas actividades (artículo 15).
6. Emitir órdenes de suspensión preventiva a las compañías multinivel, cuando se ejerzan actividades multinivel sin dar cumplimiento a los requisitos o exigencias legales, o contra expresa prohibición legal, o no está



**República de Costa Rica**  
**Ministerio de Economía, Industria y Comercio**  
**Despacho Ministra**

---

dando cumplimiento a cualquiera de las previsiones y requisitos establecidos dentro de esta ley (artículo 16 inc. c).

Como se puede apreciar, el proyecto traslada al MEIC todas las competencias de inspección, vigilancia y control, de prevención, de investigación en el mercado; así como toda la competencia procesal y sancionatoria. Al respecto, no se observa en la normativa propuesta disposición relativa al traslado o asignación de recursos financieros y humanos, para que el Ministerio pueda hacer frente a tal cantidad de nuevas competencias; lo cual implicaría hacerlo con los mismos recursos propios; lo cual evidentemente, debe ser objeto de un mayor análisis con vista en las limitaciones presupuestarias con que opera la institución.

Quedo a su disposición para cualquier ayuda que usted requiera en la construcción de esta iniciativa.

Atentamente;

---

Victoria Hernández Mora  
Ministra  
Ministerio de Economía, Industria y Comercio