

Ley General de Inteligencia Artificial

Análisis para el inversionista: inversión en México y negocios afectados por el proyecto de ley.

Emilio Carrillo Peñafiel

ecarrillo@pcga.mx

PUNTO DE PARTIDA

Conviene precisar algo que condiciona todo lo que sigue: estamos ante una iniciativa presentada por miembros del senado de la República, no ante una ley vigente; sin embargo es probable que su texto incida sobre la iniciativa que presente la Presidente próximamente.

Este documento analiza el articulado tal como está hoy redactado y está escrito como si se tratara de una ley vigente para facilitar su lectura.

VALORACIÓN

Riesgo alto, con componentes críticos

Ese riesgo viene menos de prohibiciones concretas que de tres cosas: la indeterminación normativa, la discrecionalidad de una autoridad que ni siquiera está constituida, y una exposición sancionatoria y de responsabilidad económicamente ilimitada.

4

riesgos de gravedad crítica

18

riesgos identificados en total

31

sectores alcanzados, de forma no limitativa

180

días para el Reglamento que definirá el cumplimiento

El proyecto arma un marco regulatorio horizontal y transversal, de vocación expansiva, que alcanza a casi cualquier negocio que desarrolle, provea, integre, opere o simplemente utilice sistemas de IA en México. También a actores extranjeros que presten servicios a residentes nacionales.

UN PERÍMETRO INDETERMINADO A PROPÓSITO

Para quien invierte, el primer riesgo está en la arquitectura de la ley más que en cualquier cláusula concreta. Su perímetro de aplicación es indeterminado a propósito —los sectores se enuncian “de manera enunciativa mas no limitativa”— y buena parte de su contenido operativo queda diferido a un Reglamento y a ciertas “disposiciones de carácter general” que se publicarán posteriormente. Se realizarán inversiones, entonces, apoyados en un marco legal cuyo costo de cumplimiento no podrá cuantificarse al inicio de su vigencia.

UN ÁRBITRO QUE AÚN NO EXISTE

La Autoridad Nacional en Inteligencia Artificial concentra facultades de supervisión, certificación, medidas cautelares, suspensión, retiro del mercado, desconexión técnica y sanción; sin embargo, la ley no la crea ni la define. La describe apenas como una “instancia de nueva creación” que establecerá el Ejecutivo, con naturaleza de “órgano de coordinación y apoyo técnico”. La desproporción salta a la vista: potestades coercitivas amplísimas frente a un vacío casi total de reglas sobre su naturaleza jurídica, jerarquía, presupuesto, independencia y debido proceso interno. El árbitro del régimen será, al menos de inicio, una caja negra institucional.

EXPOSICIÓN ECONÓMICA SIN TECHO

El texto no fija montos, topes ni parámetros cuantitativos de multa. Se limita a decir que serán “proporcionales al daño, riesgo o beneficio obtenido”. Añádase la posibilidad de duplicar sanciones por reincidencia, la clausura o inhabilitación para comercializar IA, y el hecho de que los recursos de impugnación no suspenden las medidas cautelares. El resultado es una exposición económica indeterminada y potencialmente ruinosa, capaz de frenar la operación de un negocio antes de que exista resolución firme.

DOS RÉGIMENES DE RESPONSABILIDAD

Uno objetivo, para los sistemas de alto riesgo y para los que puedan causar daños significativos. Otro solidario, que recorre toda la cadena de valor e incluye a operadores y usuarios que ni siquiera participaron en el desarrollo. A la vez, el artículo 152 niega la responsabilidad objetiva por la mera pertenencia a esa cadena, lo que abre una tensión interpretativa que cualquier litigante adverso sabrá aprovechar. La automatización no atenúa la responsabilidad humana. Y las conductas dolosas o gravemente negligentes escalan a la vía penal, con vista obligada a la Fiscalía.

EL “ALTO RIESGO” ABARCA LO MÁS RENTABLE

Calificación crediticia, seguros, recursos humanos y selección de personal, salud, biometría, educación. Y la Autoridad puede ampliarlo por su cuenta. Cada sistema de alto riesgo exige evaluación de impacto algorítmico previa, certificación, auditorías, sistema integral de gestión de riesgos, supervisión humana significativa y mecanismos de apagado. Los sistemas que en operación al inicio de la vigencia de la ley tendrán dos años para regularizarse. Todo ello es “costo hundido” de cumplimiento, no recuperable si el sistema se reclasifica después o si la empresa decide salir del país.

NINGUNA PUERTA DE SALIDA

El proyecto omite algo importante: un procedimiento ordenado de salida voluntaria. No regula la baja registral, ni el destino de los datos, ni la transferencia de obligaciones, ni la extinción de responsabilidades del operador que decida cesar operaciones. Y mientras tanto, siguen vigentes los deberes de conservación documental. A ello se suma que el T-MEC queda subordinado a la “soberanía tecnológica” y la “seguridad nacional”, lo que debilitaría las protecciones que un inversionista extranjero esperaría poder invocar.

Primero. La ley lo alcanza aunque usted no sea una “empresa de IA”.

Basta con desarrollar, proveer, integrar, operar o usar sistemas de IA cuyos efectos se produzcan en México. Una financiera, una aseguradora, una empresa de recursos humanos, de salud, de comercio al menudeo (“retail”) o de logística que use modelos de terceros queda capturada como “usuario” o “usuario institucional”, con obligaciones propias.

Segundo. El costo real de cumplimiento no puede calcularse al inicio de su vigencia.

Las piezas operativas centrales (metodología de clasificación de riesgo, formatos de evaluación de impacto, protocolos de certificación y estándares técnicos) se remiten a un Reglamento a publicarse en un plazo de 180 días y a lineamientos futuros. Quien invierta lo hace apoyado en un marco legal cuyo contenido se escribirá después.

Tercero. La exposición sancionatoria no tiene techo.

El texto no incluye montos de multa, pero sí clausura, suspensión definitiva, retiro del mercado, inhabilitación para comercializar IA y duplicación por reincidencia. Y como los recursos de impugnación previstos no suspenderían las medidas cautelares, el negocio puede quedar detenido mientras litiga.

Cuarto. La responsabilidad es objetiva y solidaria.

Se responde por el daño con independencia de la culpa, y desarrollador, proveedor, integrador, operador y usuario pueden responder solidariamente. Una situación de muy alto riesgo. La cadena de valor es, en los hechos, una cadena de riesgo compartido, y la posición contractual de cada parte define quién termina absorbiendo la exposición.

Quinto. Sus casos de uso más valiosos son “alto riesgo”.

Calificación crediticia, seguros, evaluación y despido de personal, diagnóstico en salud, biometría y evaluación educativa figuran expresamente en el catálogo. El reconocimiento de emociones con fines laborales o de selección de personal puede constituir, incluso, una práctica prohibida. Y la Autoridad puede ampliar el listado sin necesidad de reforma legal.

Sexto. La propiedad intelectual está protegida, aunque no del todo.

El registro, las auditorías y la publicidad no pueden exigir la revelación de código fuente, “pesos”, modelos propietarios ni bases de datos. Pero la Autoridad sí puede, “excepcionalmente”, requerir acceso limitado a esos elementos. Al final, el secreto industrial queda a merced de la discrecionalidad del regulador.

Séptimo. Entrar es más fácil que salir.

La ley detalla la salida forzosa como sanción, pero no contempla una salida voluntaria y ordenada: baja registral, destino de los datos, cierre de obligaciones. Para una estrategia de inversión que contemple desinversión, la omisión pesa. No hay ruta clara de des-registro ni de extinción de responsabilidades, y los deberes de conservación siguen ahí.

Octavo. La protección del T-MEC queda condicionada.

El proyecto supedita los tratados a la soberanía tecnológica, la seguridad nacional y el interés público. Eso puede erosionar las garantías que un inversionista extranjero pretenda invocar en una controversia inversionista-Estado o en materia de comercio digital.

EN POCAS PALABRAS

México se inclina por un modelo regulatorio ambicioso y garantista, cuyo principal costo para la inversión no es tanto lo que prohíbe como la incertidumbre que genera. Un perímetro amplio, un regulador que todavía no existe y una responsabilidad económicamente abierta, que conviene gestionar, contractual y operativamente, desde antes de invertir.

3. Matriz de riesgos

18 RIESGOS POR CATEGORÍA Y GRAVEDAD

	CRÍTICA	ALTA	MEDIA	BAJA
Regulatorio	Autoridad con facultades coercitivas, sin constituirse ni definirse Art. 39	Contenido operativo diferido al Reglamento Trans. 2º · Art. 127, 148	Conceptos jurídicos indeterminados Art. 8, 124, 129, 147	
			Reconocimiento de emociones como práctica prohibida Art. 145	
		Ámbito extraterritorial y expansivo Art. 5, 6, 7	Iniciativa aún sujeta a cambios legislativos Encabezado	
Financiero	Sanciones sin monto, tope ni parámetro Art. 217, 218, 222	Sin derechos adquiridos frente a la reclasificación Art. 129 Bis · Trans. 9º		
Jurídico	Responsabilidad objetiva y solidaria en toda la cadena Art. 166, 167, 169		Acceso excepcional a código, modelos y pesos Art. 179	Conservación documental por plazos aún no fijados Art. 138
			Antinomia entre los artículos 152 y 166 Art. 152 · 166	
			T-MEC subordinado a la soberanía tecnológica Art. 10	
Operativo		Los usos más rentables son de alto riesgo Art. 147, 148, 150	Regularizar los sistemas en operación en dos años Trans. 7º	Registro Nacional de carácter público Art. 171, 172, 175
		Sin procedimiento de salida voluntaria y ordenada No previsto · Art. 138		

Información faltante

Este análisis contempla únicamente el texto de la iniciativa en cuestión. Para cerrar una evaluación de inversión, adquisición o desinversión, el inversionista tendría que pedir, según el negocio objetivo, documentación e información adicional:

Estados financieros auditados de los tres últimos ejercicios, con el costo estimado de cumplimiento aislado	Contratos con proveedores y licenciantes de modelos: responsabilidad, indemnidad y propiedad intelectual	Padrón de litigios, procedimientos administrativos y contingencias en curso o probables
Actas societarias, estatutos vigentes y estructura de capital	Evaluaciones de impacto algorítmico, certificaciones, auditorías y políticas de gestión de riesgos existentes	Políticas de protección de datos personales y evidencia de cumplimiento
Inventario de sistemas de IA propios y de terceros, con clasificación de riesgo y casos de uso	Títulos de propiedad intelectual e industrial y prueba de su registro	Pólizas de seguro vigentes, con coberturas y exclusiones

Conviene también obtener del vendedor declaraciones y garantías sobre la inexistencia de sistemas prohibidos y sobre el estado de cumplimiento, y dar seguimiento al trámite legislativo hasta la eventual publicación del texto definitivo y de su Reglamento.

El análisis es preliminar y se apoya solo en el documento proporcionado. No constituye asesoría definitiva ni sustituye una auditoría legal integral (due diligence) sobre el negocio objetivo, ni la revisión del texto que finalmente se apruebe y de su Reglamento y disposiciones complementarias. Cualquier decisión de inversión, adquisición o salida debería tomarse después de verificar la documentación completa y de confirmar las ubicaciones normativas contra el texto definitivo, pues se trata de una iniciativa todavía sujeta a cambios legislativos. Tampoco es asesoría fiscal ni financiera: conviene complementarlo con especialistas en esas materias.

Emilio Carrillo Peñafiel
ecarrillo@pcga.mx