

## MANUEL DE LA PEÑA Y PEÑA Y SUS APORTACIONES COMO MINISTRO DE LA SUPREMA CORTE, INDIVIDUO DEL SUPREMO PODER CONSERVADOR Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

JUAN PABLO PAMPILLO BALIÑO\*

*Para mi madre, María Luisa Baliño,  
con devoción filial*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Formación y trayectoria*. III. *La conformación de un nuevo derecho*. IV. *Las reformas constitucionales*. V. *El Tratado de Guadalupe-Hidalgo*.

### I. INTRODUCCIÓN

Manuel de la Peña y Peña (1789-1850) fue un hombre que vivió en tiempos agitados, convulsos y de cambios vertiginosos.<sup>1</sup> Nacido en el mismo año en

\* Escuela Libre de Derecho, Ciudad de México.

<sup>1</sup> La presente ponencia recoge algunas perspectivas y datos previamente expuestos en Pampillo Baliño, Juan Pablo, *Manuel de la Peña y Peña. Un jurista de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009. Debe reconocerse, incluso considerando el anterior esbozo biográfico, que son muy pocas las obras dedicadas a Manuel de la Peña; entre ellas pueden citarse, en orden cronológico, las siguientes: *Discursos presentados a la Academia de Jurisprudencia teórico-práctica, en elogio del Exmo. Señor Don Manuel de la Peña y Peña. De los cuales el primero mereció el premio, el segundo el accessit y el tercero su publicación honrosa, a juicio de la Junta de Consiliarios del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados*, México, Imprenta de Lara; 1850; Machorro Narváez, Paulino, *Don Manuel de la Peña y Peña. Jurisconsulto y patricio. Discurso pronunciado por el señor Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en comisión de dicho Alto Tribunal en la ceremonia organizada por la Academia de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la de España, con motivo del descubrimiento del monumento erigido en el Panteón de Dolores, Rotonda de Hombres Ilustres, sobre la tumba del Señor*

que estalló la Revolución Francesa, murió al mediar el siglo XIX, precisamente cuando México atravesaba una de sus peores crisis, dentro de la cual desarrolló un papel fundamental.

En efecto, durante la vida de Peña y Peña México se emancipó de España, cambió ocho veces de Constitución y, tan sólo desde la consumación de su Independencia en 1821 y hasta 1850, tuvo casi cincuenta gobiernos distintos, habiendo perdido más de la mitad de su territorio en 1848 con motivo de la guerra con los Estados Unidos.<sup>2</sup>

*Licenciado Don Manuel de la Peña y Peña, el 12 de noviembre de 1932*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1932; García Naranjo, Nemesio, “El Abogado de la Cultura Nacional. Discurso pronunciado por el Lic. Nemesio García Naranjo, en la velada que celebró la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación para entregar al Lic. Manuel Gómez Morín, el premio ‘Peña y Peña’ que le concedió la mencionada Corporación”, en *Premio Peña y Peña otorgado al señor Licenciado Dr. D. Manuel Gómez Morín. Piezas reglamentarias preliminares y discurso del señor Licenciado Nemesio García Naranjo*, México, Publicaciones de la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación Correspondiente de la de España, 1936; y Chelminsky Polak, Jasia, *Don Manuel de la Peña y Peña: un pacifista frente a la invasión norteamericana de México (1846-1848)*, México, Universidad Iberoamericana-Escuela de Historia (tesis profesional), 1974. Además de las anteriores biografías, pueden encontrarse también reseñas biográficas en diversas obras generales, como en Ramírez, José Fernando, *Obras*, México, Imprenta de V. Agüeros, tomo III, 1898; Sosa, Francisco, *Biografías de Mexicanos Distinguidos (Doscientas noventa y cuatro)*, 3ª ed., México, Porrúa, 1998 (Colección ‘Sepan Cuantos’); Rivera Cambas, Manuel, *Los gobernantes de México: galería de biografías y retratos de los virreyes, emperadores, presidentes y otros gobernantes que ha tenido México, desde Hernando Cortés hasta el ciudadano Benito Juárez*, México, Joaquín Porrúa, 1981; *Diccionario Porrúa de Historia, Biografía y Geografía de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1964; Moreno, Daniel, *Grandes juristas mexicanos*, México, Pax, 1979; Mendoza Sánchez, Juan Carlos, “Manuel de la Peña y Peña”, en *Cancilleres de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992; Mayagoitia y Hagelstein, Alejandro, “Fuentes para servir a las biografías de abogados activos en la Ciudad de México durante el siglo XIX: Matrimonios en la Parroquia del Sagrario Metropolitano”, *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, núms. 17 de 1997, 18 de 1998 y 19 de 1999; *Ministros 1815-1914. Samblanzas*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 3 volúmenes, 2001; Rivera Marín, Guadalupe (coord.), *Los hombres de la política interior*, México, Secretaría de Gobernación, 2000, y Rosas, Alejandro y José Manuel Villalpando, *Los presidentes de México*, México, Planeta, 2001.

<sup>2</sup> Sería imposible remitir al lector interesado al vastísimo conjunto de las obras que pudieran darle cuenta sobre los difíciles años que le tocó vivir a Peña y Peña. Así las cosas, tan sólo mencionaremos tres obras, que en su conjunto, comprenden el periodo de interés: De la Torre Villar, Ernesto, *La independencia de México*, México, FCE, 1995; Costeloe, Michael, *La República Central en México, 1835-1846*, México, FCE, 2000, y Zoraida Vázquez, Josefina, *México al tiempo de su guerra con Estados Unidos (1846-1848)*, México, El Colegio de México-FCE-SER, 1997. En general pueden verse todavía con provecho los tomos III y

En todos los anteriores hitos, Peña y Peña tuvo una participación relevante. Haciendo un apretado –y por lo mismo incompleto– bosquejo de su *cursus honorum*, podríamos decir que fue en primer lugar síndico del Ayuntamiento de México en las postrimerías de la Nueva España y que tras la Independencia, durante el efímero Primer Imperio de Agustín de Iturbide, fungió como alto juez y aceptó posteriormente ser comisionado como embajador.<sup>3</sup>

Tras el posterior establecimiento de la República, fue elegido ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 1824 y –con diversos intervalos forzados por otras responsabilidades– hasta su muerte, presidiendo nuestro Máximo Tribunal desde 1846.

Fue también –en varias ocasiones– congresista, destacándose tanto como senador cuanto como constituyente, formando parte de la Junta Nacional Legislativa que redactó las *Bases Orgánicas de 1843*.

Su disposición al servicio de la patria lo llevó a formar parte del Supremo Poder Conservador, a desempeñarse en diversas oportunidades como ministro del Interior y de Relaciones, llegando a ser inclusive presidente de la República en dos ocasiones, en 1847 y en 1848.

Además, en el ámbito académico y forense fue profesor de derecho, autor de unas importantes *Lecciones de Práctica Forense*, rector del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados y comisionado para la preparación de un *Código Civil General* para la segunda República Central.

Considerando los anteriores méritos y cargos, puede afirmarse que don Manuel de la Peña y Peña es un gran desconocido entre nosotros.

Su participación –hasta cierto punto fortuita y obligada– en la firma del *Tratado de Guadalupe Hidalgo* que puso fin a la invasión norteamericana de 1847-1848 mediante la cesión de más de la mitad del territorio nacional, además de sus relaciones con varios conservadores y su abierta filiación religiosa, son algunas de las razones que nos permiten entender –que no justificar– el casi absoluto olvido al que la posteridad lo ha relegado.

Y es que desde la lógica de una historiografía oficial de bronce y maniquea, un hombre de paz, cumplidor del deber y apegado al derecho, un magistrado tenaz constructor de instituciones, que no un general vencedor de batallas pírricas, y un político moderado siempre comprometido con el

IV de *México a través de los siglos*, a cargo, respectivamente, de Julio Zárate y de Enrique Olavarría y Ferrari.

<sup>3</sup> A efectos de no abultar innecesariamente el aparato crítico, cuando se omitan referencias específicas a la fuente de información, se entenderá hecha al libro, de Pampillo. *Manuel de la Peña... op. cit.*

bienestar del país más allá de los intereses, frivolidades e ideologías de las facciones, resultaba –en el mejor de los casos– poco atractivo.

Por añadidura, los pocos historiadores que apenas han reseñado su biografía, se han quejado –con razón– de la falta de diversas *Memorias* y documentos, así como de la desorganización de los archivos y legajos que serían necesarios para reconstruir con mayor fidelidad su desempeño al frente de los ministerios y de nuestra primera magistratura.<sup>4</sup>

No obstante lo anterior, las aportaciones de Manuel de la Peña y Peña en la conformación del Estado mexicano fueron notables, siendo el propósito del presente ensayo destacar su particular importancia e influencia en a) la conformación de un nuevo derecho para el México independiente, que desarrolló fundamentalmente como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; b) la configuración de una tradición institucional de pensamiento jurídico-constitucional como individuo del Supremo Poder Conservador, y c) la preservación de la independencia de México frente a la invasión norteamericana de 1847-1848.

## II. FORMACIÓN Y TRAYECTORIA

A pesar de la falta de una biografía completa sobre Peña y Peña, contamos con suficientes datos que nos ofrecen una noticia relativamente completa sobre su formación y cultura, mismos que nos explican mejor su decisiva participación en la conformación del Estado mexicano.

Así las cosas, resulta interesante destacar que su primera educación la hizo en el Seminario Parroquial y posteriormente en el Seminario Conciliar Tridentino, destacando en sus estudios que le merecieron una “beca de honor”.<sup>5</sup>

Al igual que en el caso de cualquier otro seminarista de su tiempo, su instrucción incluyó las lecciones de filosofía escolástica, especialmente tomista, que le proporcionaría amplias nociones de cosmología, ontología, antropología y ética, ancladas desde luego en la Revelación y en el pensamiento aristotélico. Igualmente, la educación tradicional en la gramática y la retórica –en las que destacó especialmente– habría de brindarle inesti-

<sup>4</sup> Cfr. Chelminsky, *Don Manuel...*, *op. cit.*, *supra* nota 1; Mendoza Sánchez, “Manuel de la Peña...”, *op. cit.*, *supra* nota 1; Pampillo, *Manuel de la Peña...*, *op. cit.*, *supra* nota 1; y Rivera Marín, *Los gobernantes...*, *op. cit.*, *supra* nota 1.

<sup>5</sup> Pampillo. *Manuel de la Peña...*, *op. ult. cit.*, pp. 38 y siguientes.

mables recursos lógicos y oratorios, que seguramente le fueron de utilidad, especialmente para los debates que habría de sostener después dentro de nuestro Máximo Tribunal.<sup>6</sup>

Terminado el seminario, Peña y Peña continuó sus estudios en la Real y Pontificia Universidad de México, fundada en 1553 con los mismos privilegios que la de Salamanca.<sup>7</sup>

Sobre los estudios jurídicos de su época, vale la pena destacar que se encontraban caracterizados por una intensa formación romanista que Peña y Peña acusa prácticamente en todos sus escritos. La exposición del *Corpus Iuris*, y especialmente del *Digesto*, eran por entonces la materia prima de las principales cátedras dentro de la *lectio* universitaria.<sup>8</sup> Pero, además del derecho romano, debió aprender igualmente el derecho canónico, cuya impronta equitativa también se dejará ver en sus posteriores encargos. Su ilustración jurídica debió complementarse con el derecho castellano y, muy especialmente, con la obra señera de Alfonso X El Sabio, las *Siete Partidas*, que es un verdadero compendio de la ciencia jurídica bajomedieval, enriquecida a su vez por la filosofía griega y la Sagrada Escritura. De la misma manera, debió instruirse en el propio derecho colonial y en especial concentrarse en la *Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias*, rico en diversas materias como el derecho civil, eclesiástico y político, inspiradas por el pensamiento de la segunda escolástica y en especial por la discusión de los justos títulos, protagonizada por Francisco de Vitoria. Por último los universitarios novohispanos estudiaban también a los autores del *mos italicus*, como Azo y Acursio, siguiendo en derecho canónico particularmente los comentarios de Bernardo de Pavía.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Sobre esta educación pueden verse en general Beuchot, Mauricio, *Lógica y metafísica en la Nueva España*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Filosóficas), 2006; Navarro, Bernabé, *Filosofía y cultura novohispanas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Filosóficas), 1998, y Rubio Mañé, José Ignacio, *El Virreinato IV. Obras públicas y educación universitaria*, México, FCE-UNAM, 1983.

<sup>7</sup> Entre la amplia literatura existente sobre la fundación de la Universidad, puede verse con provecho a Méndez Arceo, Sergio, *La Real y Pontificia Universidad de México. Antecedentes, tramitación y despacho de las reales cédulas de erección*, México, UNAM, 1990.

<sup>8</sup> Sobre la importancia del derecho romano en la formación jurídica de los abogados novohispanos, véase Vargas Valencia, Aurelia, *Las Instituciones de Justiniano en Nueva España*, México, UNAM, 2001.

<sup>9</sup> Sobre los estudios jurídicos de la época, puede consultarse en general a Mendieta y Núñez, Lucio, *Historia de la Facultad de Derecho*, México, UNAM, 1956. Véase también de Barrientos Grandon, Javier, *La cultura jurídica en la Nueva España*, México, UNAM, 1993.

Tras concluir sus estudios, De la Peña se graduó en derecho el 16 de diciembre de 1811, obteniendo –según consta– “el primer lugar de su generación”.<sup>10</sup>

Terminados sus cursos jurídicos y de acuerdo con la legislación castellana y novohispana, era necesario, antes de poder ejercer la profesión de abogado, matricularse en el Colegio, para lo cual, previamente, los noveles licenciados debían acreditar cierta práctica profesional bajo la tutela de algún colegiado.<sup>11</sup>

Para tales efectos, nuestro personaje hizo su práctica profesional bajo la dirección de quien fuera su maestro de práctica de jurisprudencia, don José González Retana, jurista de reconocida fama, quien le encargó los informes en la Audiencia de todos sus negocios. Concluido el periodo de entrenamiento forense, González Retana extendería la certificación correspondiente, indispensable para presentar examen en el Colegio; dentro de la misma, recomendaba ampliamente la admisión de su pupilo, por “sus muy sobresalientes luces”, “tenaz dedicación” y “arregladas costumbres”.

Cumplidos los anteriores requisitos y trámites, don Manuel de la Peña ingresó, el 20 de enero de 1812, a la institución colegial que años después presidiría.<sup>12</sup>

Tras haber servido primero como síndico del Ayuntamiento de la Ciudad de México a partir de diciembre de 1813, la Monarquía Española lo designó, hacia 1820, oidor en la Audiencia de Quito, cargo que no llegó a ocupar, permaneciendo en México a la consumación de la Independencia.

Desde noviembre de 1821 inició propiamente su carrera como alto juez al ser designado como magistrado en la Audiencia Territorial de México. Posteriormente, sería electo como ministro de la Suprema Corte de Justicia bajo la Constitución de 1824, cargo en el que permanecería hasta su muerte, salvo por los paréntesis obligados en razón de otros encargos a los que sirvió.

<sup>10</sup> Pampillo, *Manuel de la Peña...*, cit., p. 42.

<sup>11</sup> Sobre la profesión jurídica durante la época del México colonial, puede verse en general la obra de de Icaza Dufour, *La abogacía en el reino de la Nueva España, 1521-1821*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998. Específicamente sobre la pasantía véase la excelente monografía de Mayagoitia, Alejandro, “Notas sobre pasantía y pasantes en la ciudad de México a fines del periodo virreinal. Discurso de ingreso como Académico de número sitial 18”, en *Discursos de ingreso 1930-2007. Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación*, México, Miguel Ángel Porrúa, tomo II, 2009.

<sup>12</sup> Sobre el Colegio de Abogados véase el trabajo de Cruz Barney, Óscar, “El Ilustre y Real Colegio de Abogados de México: 250 años de colegiación”, en Cruz Barney, Óscar, *Ensayos para la historia jurídica del Estado de Tabasco*, México, Oxford University Press, 2009.

En efecto, en 1837 sería designado ministro del Interior por el gobierno de Anastasio Bustamante; posteriormente, en 1838, pasaría a ocupar un sitial dentro del controvertido Supremo Poder Conservador.

A su prestigio como abogado, Peña y Peña sumó el reconocimiento como hombre con experiencia de Estado, por virtud del cual, hacia finales de 1842, fue nombrado por el presidente Nicolás Bravo como miembro de un cuerpo de ochenta notables que se encargó de redactar la segunda Constitución centralista de México, las *Bases Orgánicas de 1843*.

La obra del constituyente de 1843 –al que perteneció De la Peña– ha sido objeto de múltiples críticas, tanto en razón de su centralismo como por virtud de sus tintes aristocráticos, así como por haber agravado –según algunos– los problemas que en principio debió resolver y prevenir. No obstante, cabría destacar también, en lo positivo, el haber intentado conciliar los intereses contrapuestos de las facciones a través de un compromiso de moderación, que además reconoció los derechos de los habitantes de la República, procurando una mayor flexibilidad en la articulación territorial del gobierno y en la misma estructuración de los poderes centrales respecto de las *Siete Leyes Constitucionales de 1836*.<sup>13</sup>

Bajo la Constitución de 1843, Manuel de la Peña fue en dos ocasiones senador de la República (1843-1844 y 1845), compartiendo curul dentro de ambas legislaturas con prominentes congresistas como Anastasio Bustamante, Juan Nepomuceno Almonte, Luis Gonzaga Cuevas, Juan José Espinoza de los Monteros y José Ramón Pacheco, entre otros. Igualmente en el año de 1843, fue designado Consejero de Gobierno, es decir, miembro de un compacto y selecto colegio –integrado por diecisiete vocales– de consultores *ad perpetuam*, encargados de dictaminar sobre los asuntos más trascendentales.

Posteriormente, con motivo de su incorporación al gobierno de José Joaquín de Herrera como ministro del Exterior en 1845, De la Peña trató de evitar la guerra con los Estados Unidos, no por dudar de la justicia de la causa mexicana, sino para evitar las funestas consecuencias que desde entonces se avizoraban como resultado de un eventual conflicto armado.

Finalmente, con motivo del abandono de la silla presidencial por Antonio López de Santa Anna durante la invasión norteamericana, Peña y Peña debió ocupar la presidencia de la República en dos ocasiones: la primera entre septiembre y diciembre de 1847, y la segunda entre enero y junio de

<sup>13</sup> Sobre las Bases Orgánicas del '43 véase la obra de Noriega Elío, Cecilia, *El Constituyente de 1842*, Mexico, UNAM, 1986.

1848, debiendo hacerse cargo entonces de las difíciles negociaciones de paz con los Estados Unidos, estando el país invadido, tomados los puertos y rendida la propia ciudad capital.

### III. LA CONFORMACIÓN DE UN NUEVO DERECHO

A pesar de sus diversas intervenciones en distintos asuntos públicos, don Manuel de la Peña fue ante todo –por sus estudios y sobre todo por su más íntima vocación– abogado y juez.<sup>14</sup> Por lo mismo y más allá de la valoración que pueda hacerse sobre su quehacer político como constituyente, congresista, consejero, gobernador, ministro y presidente, nadie podrá objetar su permanente disposición de apegarse a las leyes y de buscar siempre que sus soluciones y medidas estuvieran fundadas en derecho, lo que constituye –dentro del siglo XIX mexicano– una virtud bastante rara.

Sin embargo, Peña y Peña merece un reconocimiento especial por el decisivo papel que tuvo en la conformación de nuestro máximo tribunal, como magistrado que fue del mismo durante prácticamente un cuarto de siglo, así como por su labor al servicio de la enseñanza jurídica, particularmente como profesor de derecho, rector del Colegio de Abogados y de su Academia Teórico-Práctica de Jurisprudencia y muy singularmente como autor de las difundidas e influyentes *Lecciones de práctica forense*.

Sus perspectivas jurídicas pueden encontrarse vertidas en dichas *Lecciones de práctica forense mejicana* –escritas a beneficio de la Academia Nacional de Derecho Público y Privado– que fueron concebidas como un complemento práctico a la obra teórica de Juan Sala, *Ilustración al Derecho Real de España*.<sup>15</sup>

Se trató de una obra dirigida a estudiantes y pasantes, con el propósito de evitarles “pérdidas de tiempo y trabajo”, mediante la “uniformidad en su orden y sistema”, “su precisión en claridad” y “hasta en su estilo y lenguaje”. Sin embargo, a pesar de sus modestas pretensiones, las *Lecciones* de Peña y Peña, sin perjuicio de su llaneza y virtud pedagógica, así como de su emi-

<sup>14</sup> Cfr. Pampillo. *Manuel de la Peña...*, cit., *passim*.

<sup>15</sup> De la Peña y Peña, Manuel, *Lecciones de Práctica Forense Mexicana. Escritas a beneficio de la Academia Nacional de Derecho Público y Privado de México*, 3 tomos, México. Imprenta a cargo de Juan Ojeda. 1835-1839. Existe reedición facsimilar a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año 2003.

nente practicidad, constituyen el testimonio de una vastísima erudición jurídica, así como la prueba más tangible de la originalidad de su pensamiento.

Siguiendo un “método libre y absoluto, sin sujetar [se] a ningún autor particular”, a lo largo de las mismas encontramos, abundantes citas al derecho tradicional, a las *Siete Partidas*, a las *Recopilaciones* castellanas e indiana, a los *Autos Acordados* de Ventura y Beleña, a la *Teología Moral* y a la *Glosa* de Gregorio López, pasando por los principales exponentes del *mos italicus*, como Bártolo y Baldo y hasta llegar a las fuentes clásicas, como el *Digesto*, el *Codex Iuris Canonici*, Cicerón, Quintiliano, San Agustín y las *Escrituras*.<sup>16</sup> Pero también dentro de sus *Lecciones* se cita frecuentemente a autores ilustrados, modernos y contemporáneos, como Montesquieu, D’Aguessau, Bentham, Bynkershoek, Lardizábal, Locke, Hamilton, Burlamaqui, Beccaria y, en fin, una pléyade de tratadistas y autoridades pertenecientes a las más diversas corrientes del pensamiento filosófico, político y jurídico.<sup>17</sup>

Los tres tomos de las *Lecciones* tratan respectivamente de los juicios ordinarios, los jueces y los escritos judiciales y del fuero de los extranjeros y de los diplomáticos. Aunque la mayor influencia de las *Lecciones* se ha proyectado en el ámbito del derecho internacional público y específicamente del derecho consular, son también de la mayor importancia muchas de las apreciaciones que hace sobre el derecho político o constitucional, anticipando muchos conceptos propios de la jurisdicción constitucional.<sup>18</sup>

Ahora bien, la principal contribución de Peña y Peña en la conformación del derecho mexicano se produjo desde la más alta magistratura de nuestro país, primeramente como magistrado en la Audiencia Territorial de México desde 1821 y, posteriormente, a partir del 25 de diciembre de 1824 en que fue electo –bajo la Constitución Federal de 1824– como ministro de la Suprema Corte de Justicia.

Peña fue ministro de nuestro máximo tribunal bajo el Estatuto Político Provisional del Imperio, la Constitución Federal de 1824, bajo las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 –ambas centralistas– y bajo el Acta de Reformas de 1847 que reestableció la vigencia de la Constitución Federal de 1824, regulando también, por primera vez a nivel nacional, el juicio de amparo.

<sup>16</sup> *Ibidem, passim.*

<sup>17</sup> *Ibidem, passim.*

<sup>18</sup> Pampillo, *Manuel de la Peña...*, cit., *passim.*

Como magistrado de la Audiencia Territorial primero, y de la Suprema Corte de Justicia después, no existiendo por entonces división del trabajo jurisdiccional por materias, De la Peña debió avocarse al estudio de todo tipo de casos: privados, públicos, civiles, mercantiles, políticos, criminales e internacionales.<sup>19</sup>

Asimismo, no existiendo una legislación completa y unificada respecto de ninguna de las anteriores materias, sino más bien un inmenso acervo de leyes, costumbres, sentencias y opiniones doctrinales, su quehacer como alto juez fue eminentemente creativo y, por lo mismo, sus conceptos jurídicos –que transmitió a sus discípulos y alumnos dentro del aula– fueron fundamentalmente racionales, flexibles y referidos siempre a los casos concretos.

Para la elección de la primera generación de ministros de la Corte, el Congreso Federal Constituyente expidió un decreto estableciendo un amplio proceso de consultas para la nominación de candidatos, que deberían ser finalmente votados por la mayoría absoluta de las legislaturas de los estados.

Dentro de dicha primera generación, fueron elegidos –además de Peña y Peña– Miguel Domínguez –que había sido corregidor de Querétaro durante la Independencia y fuera miembro del Poder Ejecutivo en 1823–, José Joaquín Avilés, Juan José Flores Alatorre, Juan Ignacio Godoy, Juan Nepomuceno Gómez Navarrete, José Antonio Méndez, Juan Bautista Morales, Juan Bautista Raz y Guzmán, Pedro Vélez –quien también debió encargarse de la presidencia de la República en 1829– y José Isidro Yáñez.<sup>20</sup>

Los anteriores ministros tuvieron en primer lugar que enfrentarse al reto de configurar y consolidar a la Corte Suprema como un poder estable, frente a los embates y vaivenes del Ejecutivo y del Legislativo, consiguiendo –sólo después de largos esfuerzos– una cierta independencia política, así como la autonomía de sus criterios jurídicos.<sup>21</sup>

Dicha estabilidad se debió en buena medida a que muchos ministros, como el propio Peña y Peña, Juan José Flores, Pedro Vélez, Juan N. Gómez Navarrete, José Joaquín Avilés, Antonio Méndez y Juan Bautista Morales, permanecieron dentro de su seno por más de veinticinco años.

<sup>19</sup> Cfr. Cabrera Acevedo, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia, sus orígenes y primeros años, 1808-1847*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1986.

<sup>20</sup> *Ibidem*, *passim*.

<sup>21</sup> Cfr. González Avelar, Miguel, *La Suprema Corte y la política*, México, UNAM, 1979, y Rodríguez García, Fausto (comp.), *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1985.

No obstante, el afianzamiento de la independencia y de la autonomía tampoco estuvo exento de sobresaltos y amenazas. Por ejemplo, en marzo de 1834 el Congreso suspendió a cinco ministros de la Primera Sala –entre los cuales estaba De la Peña–, mismos que fueron posteriormente restituidos en sus cargos por el Ejecutivo en agosto del mismo año. La disputa entre los congresistas y el presidente se tradujo en su momento en un sensible debilitamiento de nuestro máximo tribunal.<sup>22</sup>

También le correspondió a esta primera Corte la organización de los trabajos del Poder Judicial, desde la proyección de sus reglamentos y los del resto de la judicatura, hasta la propuesta de candidatos para magistrados, jueces y demás funcionarios judiciales.<sup>23</sup>

Durante la primera época de nuestro máximo tribunal, no existió la especialización del trabajo judicial por materias, por lo que los ministros debían conocer, indistintamente, de asuntos de naturaleza civil, penal, constitucional e, incluso, eclesiástica y canónica, resolviendo igualmente –bajo las diversas constituciones federales y centralistas– los juicios entre estados y departamentos, las disputas derivadas de las contrataciones gubernamentales, las responsabilidades de altos servidores públicos y las terceras instancias de las causas civiles y criminales. Asimismo, subsistieron durante este periodo las visitas a las cárceles y era frecuente que los demás poderes públicos solicitaran la opinión de la Corte sobre los más diversos asuntos.<sup>24</sup>

Atentos a la anterior diversidad de facultades y competencias, se entiende la complejidad e importancia de los trabajos de los ministros, tanto más difícil si se considera que durante la primera mitad del siglo XIX tampoco existía un derecho propiamente mexicano. De hecho, los primeros ministros de la Corte se habían formado en las postrimerías de la Colonia, por lo que debieron aplicar sus conocimientos jurídicos tradicionales, que hundían sus raíces en el derecho castellano, romano y canónico, en un contexto absolutamente nuevo.

Esto explica que dentro de su jurisprudencia nos encontremos con una gran riqueza de referentes orientadores, que iban desde el *Digesto* y las *Le-*

<sup>22</sup> Véase el documento “Vindicación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos sobre la Acusación hecha contra ella, ante la Cámara de Diputados del Congreso General, por la Honorable Legislatura del Estado de México, 15 de marzo de 1834” en Rodríguez García, *La Suprema Corte...*, *op. cit.*, *supra* nota 21, pp. 531 y siguientes.

<sup>23</sup> Cabrera, *La Suprema Corte...*, *op. cit.*, *supra* nota 19, *passim* y Rodríguez García, *La Suprema Corte...*, *op. ult. cit.*, *passim*.

<sup>24</sup> *Idem*, *loc. cit.*

yes de Indias hasta el *Febrero Mejicano*, las *Pandectas Hispano-Mejicanas* y las propias *Lecciones* de Peña y Peña, que utilizaron y entretejieron en un ejercicio prudencial y flexible, orientado fundamentalmente a la realidad, procediendo con un fino criterio jurídico y una gran originalidad.<sup>25</sup>

En razón de la autoridad moral que fueron ganando sus miembros con sus opiniones y sentencias, la Corte se convirtió también en cantera de funcionarios públicos, que sin ser políticos de carrera, fueron requeridos por el gobierno para el desempeño de diversas comisiones. Tal fue el caso, además de Peña y Peña, de Pedro Vélez, José María Bocanegra y Andrés Quintana Roo

Por otro lado, las continuas disputas por el poder, la anarquía política y las diversas contiendas militares que asolaron al país durante los primeros años de su vida independiente, condujeron a la Corte a vivir situaciones verdaderamente precarias en razón de la falta de presupuesto, hasta el punto de que los ministros raramente percibían sus sueldos corrientes y debieron ejercer su responsabilidad con una gran austeridad, incluso en detrimento de su propio bienestar personal.

Dentro del anterior contexto, Manuel de la Peña y Peña participó activamente en una infinidad de asuntos que pueden consultarse en el *Archivo Histórico de la Suprema Corte*. Uno de ellos, que se resolvió en 1835 y en el que tuvo una participación destacada y honrosa, fue el de la acusación formada contra diversos ministros del gobierno de Anastasio Bustamante, que se integró a solicitud del Congreso erigido en gran jurado.

El anterior juicio –relacionado con la expulsión de los españoles en 1829, con la ejecución de Vicente Guerrero en 1831 y con otras medidas tomadas por el gobierno de Bustamante– tenía una clara intención persecutoria y política: desacreditar a los conservadores, acusando a su principal ideólogo y líder, don Lucas Alamán.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Véase, por todos, Cruz Barney, Óscar, *Historia del derecho en México*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 2007, y González, María del Refugio, *El derecho civil en México 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM, 1988.

<sup>26</sup> Cfr. De la Peña y Peña, Manuel, *Voto fundado por Manuel de la Peña y Peña, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, en la causa formada contra los señores D. Lucas Alamán, D. Jose Ignacio Espinosa y D. Jose Antonio Facio, Secretarios que fueron del Despacho de Relaciones, Justicia y Guerra en tiempo del Gobierno del señor Vice-Presidente de la República D. Anastasio Bustamante, leído por su autor en la Tercera Sala del mismo Supremo Tribunal el día 27 de diciembre de 1834 y dirigido al público imparcial*, México, Impreso por Ignacio Cumplido, 1835; De la Peña y Peña, Manuel, *Verdades y razones contra calumnias y errores, ó sea: Apéndice Primero al Voto Fundado de Manuel de la Peña y Peña, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, en la causa de*

Más allá de sus aspectos jurídicos, el asunto resultaba muy complejo desde un punto de vista político. Los acusadores exigían la condena de la administración de Bustamante y la estigmatización de los conservadores, mientras que estos últimos demandaban la declaración de su absoluta inocencia. La Corte se pronunció por lo segundo, es decir, por absolver a los acusados. De la Peña, sin embargo, se separó de la decisión de la mayoría y debió formular un voto particular, por cuanto que su opinión era en el sentido de declarar sobreseída la causa, es decir, de declarar el juicio sin materia.

A primera vista, el voto de Peña y Peña –más allá de su análisis jurídico– parecería tratarse de un juicio salomónico que lo ubicaba en la cómoda posición de quedar bien con todos los partidos. Sin embargo, desde un punto de vista político, cuenta habida los enardecidos enconos de la época, más bien suponía adoptar una posición antipática para ambos bandos. De hecho, el sentido de su voto le llevó a malquistarse con Lucas Alamán y con su defensor, Carlos María de Bustamante, quienes lo impugnaron vehementemente. No obstante, como observó Peña y Peña en su propio voto: “un buen juez debe ser extranjero en medio de los partidos”.<sup>27</sup>

Ahora bien, más allá de su valor político, el análisis jurídico del voto particular no puede sino ser igualmente favorable a su autor, particularmente considerando su digresión sobre el derecho de la guerra y el valor de las amnistías, apoyándose para ello en diversas leyes nacionales y extranjeras, incluidas las *Siete Partidas*, en la opinión de diversos tratadistas, muchos de ellos de una gran actualidad para entonces, como Renneval, Beccaria, Lardizábal y Hamilton, así como en una serie de filósofos y moralistas como Séneca y Cicerón.<sup>28</sup>

De la misma manera, es posible conocer también el pensamiento e influencia de Manuel de la Peña sobre el Poder Judicial, su organización, funcionamiento y problemas, a partir de una serie de *Observaciones* publicadas en 1849.<sup>29</sup>

Dentro del referido opúsculo, Peña y Peña se refiere a la conformación, competencias, calidades y recursos de nuestro Máximo Tribunal, pudién-

*los señores D. Lucas Alamán, D. Jose Ignacio Espinosa y D. Jose Antonio Facio, Secretarios del Despacho en el Gobierno del Sr. D. Anastasio Bustamante, México, Impreso en la Oficina de la Calle de los Rebeldes número 2, 1835.*

<sup>27</sup> *Idem, passim.*

<sup>28</sup> *Ibidem, passim.*

<sup>29</sup> De la Peña y Peña, Manuel, *Observaciones hechas al Proyecto de Ley presentado a la Augusta Cámara de Senadores sobre la forma de Elección de los Ministros y Fiscales*, México, Tipografía de R. Rafael, 1849.

dose rescatar todavía en nuestros días, entre muchas otras propuestas que hizo, el procedimiento de selección que recomendaba para los ministros de la Corte, que además de pasar por el Presidente y el Senado –como acontece en nuestros días– lo sometía también a la concurrencia de la mayoría absoluta de las legislaturas de los Estados, asegurándole así a los ministros una auténtica representatividad política nacional y federal.

Finalmente, pueden entresacarse de sus *Lecciones* muchos importantes elementos de sus perspectivas en torno a la función jurisdiccional, valiendo la pena destacar aquí por lo menos dos.

En primer lugar, la importancia que le concede al “juicio rigurosamente comparativo” como una de las características del buen juez, donde –con un gran sentido de actualidad– se refiere a temas que la moderna filosofía del derecho aborda con motivo de la “ponderación de los principios” y de la “argumentación jurídica”.

En segundo lugar, que a pesar de que no se le ha considerado tradicionalmente como uno de los precursores de nuestro juicio de amparo, no pueden ignorarse los apartados 320 y 321 de su *Lección Once*, sobre los jueces, donde habla expresamente de las figuras de la “restitución” y el “amparo”, retomando las prácticas de la Audiencia en materia de despojo.<sup>30</sup> Además, desde la Corte, Peña y Peña fue un forjador de la práctica del amparo, por lo que conviene subrayar, de manera enfática, su destacada participación en la conformación teórica y práctica de nuestro juicio constitucional.

En razón de todo lo anterior puede afirmarse que Manuel de la Peña fue uno de los grandes arquitectos del derecho mexicano durante la etapa de transición entre el derecho novohispano y el derecho mexicano, contribuyendo destacadamente a dicha labor, especialmente a través de sus *Lecciones de Práctica Forense* y de su servicio durante veinticinco años como ministro de nuestra Suprema Corte de Justicia.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Peña y Peña, *Lecciones...*, cit., *passim*.

<sup>31</sup> No destacamos de manera especial la labor de Peña y Peña como comisionado para la conformación de un *Código Civil General* por cuanto que sus trabajos, lamentablemente, no fructificaron. Véase sobre el particular Cruz Barney, Óscar, *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, UNAM, 2004.

#### IV. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Uno de los hitos más interesantes de la vida pública de Manuel de la Peña –que amerita una consideración especial– se encuentra en su paso por el Poder Conservador, órgano supremo de gobierno creado por las Siete Leyes Constitucionales de 1836.<sup>32</sup>

Mucho se ha escrito sobre el Supremo Poder Conservador. De un lado, para Emilio Rabasa, fue un “órgano exótico” y en el mismo sentido José Luis Soberanes ha opinado que se trató de “una institución realmente extraña en la tradición constitucional mexicana”. En el otro extremo, Guillermo Floris Margadant consideró que en realidad fue “una instancia de gran utilidad”. Parece sin embargo que tiene razón Óscar Cruz Barney cuando observa que en cualquier caso “merece mayores y mejores esfuerzos para su conocimiento y comprensión”.<sup>33</sup>

El Supremo Poder Conservador, organizado por la Segunda Ley Constitucional del '36, tenía como principal atribución equilibrar a los demás poderes, vigilando que no se excedieran en sus funciones, constituyendo así un medio de defensa constitucional de naturaleza política, llamado a intervenir solamente en ciertos casos extremos.

En su concepción original –debida en buena medida a quien después sería su secretario, Francisco Manuel Sánchez de Tagle– estuvo inspirado en el Senado Conservador francés, así como en algunas de las ideas de Benjamin Constant y del abate Sieyès.<sup>34</sup>

Entre sus principales facultades se encontraban: a) declarar la nulidad de leyes o decretos contrarios a la Constitución, excitado por el Poder Ejecutivo o por la Alta Corte de Justicia o por dieciocho miembros del Poder Legislativo; b) declarar, a solicitud del Legislativo o de la Alta Corte, la nulidad de actos del Poder Ejecutivo cuando fueren contrarios a la Cons-

<sup>32</sup> Cfr. por todos la obra de Pantoja Morán, David, *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional de las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 2005.

<sup>33</sup> Además de las propias obras de los referidos autores (Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, 5ª ed., México, Porrúa, 1976; Soberanes, José Luis, *Historia del derecho mexicano*, 6ª ed., México, Porrúa, 1998; Margadant, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, Esfinge, 1998, y Cruz Barney, *Historia...*, cit.), véase Pantoja, *El Supremo Poder...*, cit. *supra* nota anterior, *passim* y Noriega Cantú, Alfonso, “El Supremo Poder Conservador”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 111, septiembre-diciembre de 1978, *passim* (pp. 737-778).

<sup>34</sup> *Idem*, *passim*.

titución o a las Leyes; c) declarar la nulidad de los actos de la Suprema Corte a petición de alguno de los otros dos poderes; d) declarar, a propuesta del Congreso, la incapacidad física o moral sobrevenida al presidente de la República; e) suspender a la Alta Corte; f) suspender las sesiones del Congreso; g) restablecer constitucionalmente a cualquiera de los tres poderes cuando hubieren sido disueltos en virtud de alguna revolución; h) declarar, excitado por cualquiera de los tres poderes, la voluntad de la Nación en los casos extraordinarios que ameritasen conocerla, e i) dar o negar su sanción a las reformas constitucionales.<sup>35</sup>

Además de las anteriores exorbitantes atribuciones, que lo colocaban en realidad por encima de los demás poderes, como su árbitro supremo y garante de la Constitución, cabe destacar también que sus miembros no eran responsables de sus actos ni expresiones sino ante Dios y la opinión pública.<sup>36</sup>

Desde 1838, Manuel de la Peña y Peña fue uno de los cinco miembros del anterior súper-poder –del que fue secretario en 1840–, alternando en su alta responsabilidad con su principal promotor y secretario, Sánchez de Tagle, con su presidente, Melchor Múzquiz, y con sus colegas individuos Carlos María de Bustamante y José María Tornel y Mendivil.

Durante su breve existencia, el Supremo Poder Conservador intervino activamente en varios asuntos, pudiendo destacarse entre los más importantes los siguientes: a) el otorgamiento de facultades al presidente Santa Anna para restablecer la Constitución y los Supremos Poderes en diciembre de 1838; b) el dictamen –en ejercicio de la facultad de declarar la voluntad de la Nación– sobre la reformabilidad de la Constitución antes del periodo de seis años establecido por las Siete Leyes, de noviembre de 1839; c) la anulación de la ley para procesar y castigar a los ladrones de marzo de 1840, y d) la anulación, por solicitud de la Suprema Corte, del decreto del general Santa Anna que coartaba la libertad de imprenta en 1841.

Para los efectos de nuestro personaje, reviste un interés especial el asunto de las reformas constitucionales, pues la preparación del dictamen que se aprobó estuvo a su cargo y puede decirse que dentro del mismo fueron desarrollados interesantes conceptos que conforman un importante testimonio

<sup>35</sup> Cfr. Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 199 y siguientes.

<sup>36</sup> *Idem*, *loc. cit.*

—prácticamente desconocido— para la historia de nuestro derecho constitucional.<sup>37</sup>

Dentro del referido estudio, Peña y Peña observó en primer lugar lo “grave y complicado” del asunto, pues “se trata en él de faltar expresamente á un artículo constitucional” en ejercicio de la atribución de declarar “cuál es la voluntad de la Nación en cualquier caso en que sea conveniente conocerla” que, en su concepto es “una facultad sublime”, pero también “un deber penoso, gravosísimo, casi insoportable”.<sup>38</sup>

Para justificar la posición que habrá de asumir, De la Peña construye racional y lógicamente su opinión, haciendo gala de su amplísima erudición jurídica, política e histórica, refiriéndose igualmente a la ruina de la República romana que a la decadencia de Holanda o a la institución del *Stadhouder*, así como citando lo mismo a autoridades clásicas, como Cicerón, que a pensadores ilustrados como Montesquieu, a iusnaturalistas racionalistas como Vattel y hasta a políticos como Napoleón.<sup>39</sup>

Sin embargo, Peña y Peña se declara también perfectamente consciente de que la declaración que se le solicita al Poder Conservador supone echarse a “nadar en el proceloso mar de la política”,<sup>40</sup> es decir, realizar valoraciones de conveniencia y oportunidad conforme a la prudencia, más allá de las solas argumentaciones jurídicas.

Entrando en materia, De la Peña destaca en primer lugar que “las leyes constitucionales de las comunidades civiles son los fundamentos del edificio social”, por lo que “deben guardarse y conservarse como un depósito sagrado”. En tal virtud, observa que “los repetidos embates para variar las leyes fundamentales indican sobradamente veleidad é inconstancia de la nación que los padece”.<sup>41</sup> De la anterior manera, Peña y Peña se declara a favor de la estabilidad de las leyes constitucionales y del principio de rigidez constitucional. Sin embargo, también reconoce, por otro lado, que las modificaciones constitucionales pueden y deben hacerse “mediando moti-

<sup>37</sup> De la Peña y Peña, Manuel, *Dictamen de la Comisión del Supremo Poder Conservador y Resolución sobre el grave asunto que inició el Supremo Gobierno y a que excitó el Congreso acerca de Reformas en la Actual Constitución de la República Mexicana, que se publican á orden del mismo Supremo Gobierno*, México. Imprenta del Águila, 1839.

<sup>38</sup> *Idem*, pp. 3 y 4.

<sup>39</sup> *Idem*, *passim*.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 21-23.

vos muy urgentes é inevitables”, siempre y cuando sean hechas “mediante las vías legales” y no “por las vías de hecho”.<sup>42</sup>

Vemos como De la Peña se pronuncia expresamente por la juridicidad de la Constitución –que durante el siglo XIX fue tenida por muchos como un simple documento de naturaleza política–, afirmando su reformabilidad únicamente en los casos de estricta necesidad y precisamente a través de los cauces jurídicos.

En la parte fundamental del dictamen, en la que partiendo de los anteriores conceptos generales Peña y Peña se pronuncia por la reformabilidad de la Ley Fundamental aún antes de haberse cumplido el periodo establecido por ésta para su modificación, nuestro personaje razona con especial agudeza, ofreciendo, por otro lado, una fina insinuación sobre las diferencias entre la soberanía del poder constituyente y los límites de los poderes constituidos. En las palabras del autor:

La nación, pues, que en 1836 se dictó esa constitución, puede en consecuencia variarla en todas sus partes... sin que tampoco pueda decirse que por haber establecido que en el espacio de seis años no debiera hacerse alteración alguna en ninguno de sus artículos, perdió aquella eminente y soberana facultad, porque semejante prohibición, contraída al tiempo referido, solo se dirigió entonces y ha podido después ligar á sus respectivos mandatarios, á quienes quiso delegar su poder legislativo, pero no á ella misma.<sup>43</sup>

Además, en todo caso, observa: “las reformas, pues, no van de nuevo á constituirla [a la Nación]; solo se dirigen á perfeccionar su actual constitución”.<sup>44</sup>

Es decir, De la Peña distingue –sin conceptualizar tampoco pues no se trata de una obra científica sino de un dictamen práctico– entre Constitución, reforma constitucional, Poder Constituyente y poderes constituidos, adelantándose varias décadas a la doctrina político-jurídica sobre la materia. Sin embargo, la parte más importante de la teoría desarrollada por Manuel de la Peña dentro de su dictamen –que en realidad se adelanta casi un siglo al pensamiento del influyente iuspublicista alemán Carl Schmitt y a su teoría de las “decisiones políticas fundamentales”– es la siguiente:

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 28.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 43.

la nación mexicana no ha querido, ni quiere hasta el día, ser gobernada sino por un sistema republicano, que asegure siempre su independencia y libertad. La nación no ha querido, ni quiere, el despotismo de un solo hombre... Ha deseado y desea continuar bajo el sistema representativo... La nación no quiere que, bajo el pretexto de reformas, se alteren en lo más leve las bases esenciales del sistema...<sup>45</sup>

Más aún, Peña y Peña reitera la inmodificabilidad o condición intangible de dichas “bases esenciales del sistema” que “es preciso que se conserven ilesas sus bases cardinales”. Todavía más, explícitamente propone como bases esenciales y cardinales de la nación las siguientes: “á saber: 1ª su libertad é independencia: 2ª su religión: 3ª su forma de gobierno republicano, representativo, popular... 4ª la división de poderes: 5ª la libertad de imprenta...”.

En otras palabras y tratando de explicitar el pensamiento jurídico-político de De la Peña tal cual se encuentra expuesto dentro de su dictamen, puede decirse que para nuestro autor: a) las constituciones son leyes jurídicas fundamentales que por ser el fundamento de la sociedad, deben gozar de una mayor estabilidad que las leyes ordinarias; b) sin embargo, dicha mayor estabilidad, que se traduce en el principio de rigidez constitucional, no supone su irreformabilidad, sino que exige el que sus reformas sean 1) necesarias, 2) urgentes, y 3) legales; c) el principio de rigidez constitucional vincula a los poderes constituidos, más no a la nación soberana y constituyente; y d) las constituciones pueden modificarse en todo momento por la nación soberana y constituyente, pero no de manera total y arbitraria, pues existen ciertas “bases esenciales del sistema” o “bases cardinales” –lo que muchos años después denominaría Schmitt “decisiones políticas fundamentales”– que son permanentes e inmodificables.

Más allá de las críticas que ha merecido hasta ahora el Supremo Poder Conservador –que en realidad fue un importante antecedente de nuestra justicia constitucional– debe reconocerse que, dentro del mismo, don Manuel de la Peña y Peña formuló importantes dictámenes y opiniones que constituyen notables anticipaciones dentro de la historia de nuestro derecho político y constitucional.

<sup>45</sup> *Ibidem*, loc. cit.

## V. EL TRATADO DE GUADALUPE-HIDALGO

Peña y Peña fue –como se expuso anteriormente– ministro en tres ocasiones y presidente interino en dos. Ocupó las carteras del Interior dentro del gobierno de Anastasio Bustamante en 1837, de Relaciones Exteriores bajo la presidencia de José Joaquín de Herrera en 1845, y entre sus dos gestiones presidenciales sirvió como ministro también con Pedro María Anaya en 1847.

Dada la brevedad de todos sus encargos ministeriales y la falta de *Memorias* a que se hizo alusión desde un principio, resulta difícil reseñar sus actividades ministeriales. Sin embargo, el asunto que marcó la trayectoria política de Peña y Peña fue, sin embargo, la cuestión de Texas.<sup>46</sup>

Cabe recordar que aunque México había aceptado la independencia de Texas desde 1836, lo había hecho bajo la condición de su compromiso formal y solemne de no agregarse a ningún otro país, por lo que cuando en 1845 el Congreso norteamericano aprobó la anexión de Texas, un importante sector de la opinión pública se inclinó por declarar la guerra a los Estados Unidos, creando una crisis dentro del gobierno de Herrera que era percibido como partidario de la paz.

Ante los anteriores hechos y bajo la presión de la opinión pública debió renunciar el ministerio de Herrera, conformado entre otros por Luis G. Cuevas, Mariano Riva Palacio y Luis de la Rosa. Asumieron así el cargo los nuevos ministros José Bernardo Couto en Justicia, Pedro Fernández del Castillo en Hacienda, Pedro María Anaya en Guerra y Peña y Peña en Relaciones.

El gobierno de Herrera y especialmente De la Peña desde el Ministerio de Relaciones, se opuso enérgicamente a la agregación de Texas, si bien adoptó una postura realista –duramente criticada entonces– en consideración de la escasez de los medios disponibles para hacer la guerra contra los Estados Unidos de Norteamérica.

<sup>46</sup> Sobre este asunto, véase Alcaraz, Ramón *et. al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, México, Conaculta, 2005; Zoraida Vázquez. *México al tiempo...*, cit. Véase también a Bosch García, Carlos, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos 1819-1848*, México, SER, 1985; Carreño, Alberto María, *La diplomacia extraordinaria entre México y Estados Unidos, 1789-1947*, 2ª ed., México, Jus, 1961, volumen II; Sobarzo, Alejandro, *Deber y conciencia. Nicolás Trist, el negociador norteamericano en la Guerra del 47*, México, FCE, 1996, y Zorrilla, Luis G.. *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, 1800-1958*, México, Porrúa, 1965, tomo I.

Para tomar una resolución final sobre el rompimiento de hostilidades contra los Estados Unidos, Manuel de la Peña giró una circular a los gobernadores y asambleas departamentales, solicitándoles su opinión sobre la conveniencia de declarar la guerra y, en su caso, los medios que podrían aportar para hacerla con posibilidades de éxito y ocupar los territorios anexados.<sup>47</sup> Dentro de la referida circular, Peña y Peña fue explícito con respecto a su opinión sobre la legitimidad de la beligerancia, exponiendo: "... si para hacer la guerra sólo se hubiese de atender a nuestra justicia, vacilar sobre este partido, o sería un crimen verdadero, o una falta total de sentido común".<sup>48</sup>

Sin embargo, el propósito —y la intención política— de la circular era absolutamente claro:

...El Supremo Gobierno ni quiere ni debe ser el único responsable de la resolución que se adopte; desea oír acerca de ella a los gobiernos y asambleas departamentales, para que ya la guerra con todos sus azares, riesgos, sacrificios y males de todo género, ya la paz con todos sus inconvenientes, peligros y consecuencias, sean el fruto de una opinión verdaderamente nacional, y la expresión fiel de la voluntad de las partes integrantes de la República.<sup>49</sup>

La circular girada por el ministro de Relaciones adjuntaba a su vez un mensaje del presidente Herrera, en el que se refería a la carencia, por parte del gobierno central, de los efectivos, presupuesto, armas, municiones, vestuario y víveres para costear por sí solo la contienda armada.

En el mes de octubre, Peña y Peña recibió una comunicación confidencial de Mr. Black, cónsul norteamericano en México, quien, como intermediario entre el secretario de Estado Buchanan y el gobierno mexicano, solicitaba fuera recibido un enviado autorizado para arreglar las cuestiones pendientes. Con todo decoro contestó De la Peña que "... a pesar de que la Nación Mexicana está gravemente ofendida por la de los Estados Unidos... mi Gobierno está dispuesto a recibir al comisionado... para arreglar de un modo pacífico, razonable y decoroso, la contienda presente".<sup>50</sup>

<sup>47</sup> *Comunicación Circular que el Exmo. Sr. D. Manuel de la Peña y Peña estendió en el año de 1845 como Ministro de Relaciones para dirigirla a los gobierno y asambleas departamentales sobre la cuestión de paz o guerra según el estado que guardaban en aquella época*, México, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía, 1845.

<sup>48</sup> *Idem.*

<sup>49</sup> *Idem.*

<sup>50</sup> *Apud. Pampillo. Manuel de la Peña...*, cit.

Dentro de su contestación, el ministro exigió que el comisionado no tuviera antecedentes que excitaren prevenciones contrarias a su persona y que se retirase la fuerza naval americana que se encontraba apostada cerca del puerto de Veracruz al mando del comodoro Conner.

Para el 10 de noviembre de 1845 fue designado como enviado extraordinario y ministro plenipotenciario John Slidell. Peña y Peña solicitó que se pospusiera su presentación para enero, pues necesitaba primeramente tener los resultados de la consulta hecha a los departamentos, así como ir preparando el tema dentro del Congreso y la opinión pública, por el momento muy contrarios a cualquier término de paz. Lamentablemente, J. Slidell, apremiado por su gobierno, desatendió la petición de De la Peña y presentó sus credenciales, mismas que fueron rechazadas por el Consejo de Estado... Quizás si el Consejo de Estado hubiera aceptado la embajada de Slidell, o si éste último hubiera esperado a que Peña y Peña allanase el camino de su misión, los acontecimientos posteriores hubieran tomado otro curso...

Lo cierto es que para diciembre, aprovechando una corriente de opinión favorable a la guerra a pesar de la falta de medios, el monarquista Mariano Paredes y Arrillaga se hizo del poder, deponiendo al gobierno de Herrera y declarando la guerra a los Estados Unidos. En plena beligerancia y enarbolando en esa ocasión la bandera del federalismo, Antonio López de Santa Anna habría de hacerse nuevamente con el poder. A la mitad de la guerra, México optó por cambiar de Constitución, restableciendo la vigencia de la de 1824, cambiando nuevamente su forma de Estado para reestablecer la Federación.

Frente a la invasión norteamericana, México habría de defenderse sin medios, en medio de profundos cambios constitucionales y sobre todo de una grave crisis política interna caracterizada por la desunión y la anarquía.<sup>51</sup> Para el 13 de septiembre de 1847, el ejército norteamericano ocupó la capital de la República tras las derrotas de Churubusco, Molino del Rey y Chapultepec. El 16 de septiembre la bandera norteamericana ondeaba en el Palacio Nacional.

En tales circunstancias, el entonces Presidente, Antonio López de Santa Anna, renunció por sí y ante sí a la primera magistratura, abandonando en el momento más desesperado sus deberes de gobierno. Fue entonces cuando, en su calidad de ministro presidente de la Suprema Corte, la responsabilidad de conducir al país recayó, en las circunstancias más desfavorables,

<sup>51</sup> Zoraida Vázquez, *México al tiempo...*, cit.

sobre Manuel de la Peña y Peña, con la sola opción de tratar de negociar una paz lo menos onerosa posible.

De la Peña tomó conocimiento de la renuncia del general Santa Anna estando en su hacienda de la Canaleja y, en un principio, tuvo sus reservas para aceptar la encomienda de hacerse cargo del Poder Ejecutivo. Y es que el estado de la nación en septiembre de 1847 no podía ser más grave. Varios estados y territorios invadidos, todos los puertos tomados, la ciudad capital ocupada, la rapiña al orden del día, los partidos y grupos políticos desunidos, el ejército derrotado, el erario vacío, Yucatán en plena guerra de castas, el Congreso en receso y el Poder Ejecutivo vacante...

Don Manuel sabía perfectamente que aceptar la presidencia de la República en las condiciones en las que había sido dejada por Santa Anna, constituía, en sus palabras, “un sacrificio de mi tranquilidad y de mi amor propio”. Sin embargo, por otro lado, estaba consciente de la necesidad de prestar a su patria un servicio que, por entonces, nadie más le podía dar: “Es un deber mío desempeñar el Supremo Poder Ejecutivo, y ante el deber, desaparecen para mí cualesquiera consideraciones personales”.<sup>52</sup> Durante prácticamente ocho meses, Peña y Peña se hizo cargo interinamente de la presidencia, del 22 de septiembre al 12 de diciembre de 1847 y del 8 de enero al 3 de junio de 1848.

En su *Manifiesto a la República* con motivo de su primera toma de posesión, Peña y Peña se refirió en primer lugar a la angustiada situación del país, que calificó –sin exageración alguna– de “verdaderamente horrible”.<sup>53</sup> Asimismo, se declaró a favor de terminar cuanto antes el conflicto, ya fuera mediante el armisticio o la continuación de la beligerancia: “yo estaré siempre dispuesto a hacer la paz, aunque sea con grandes sacrificios; pero lo estoy igualmente a que continuemos la guerra, si para hacer la paz se han de imponer condiciones ruinosas”.<sup>54</sup>

En todo caso, siempre se pronunció sobre la justicia y el derecho que asistía a la causa de los mexicanos a pesar del desenvolvimiento de los hechos de guerra, que en su concepto, no legitimaban las pretensiones norteamericanas.

Las multiplicadas desgracias que han acompañado a esta guerra funesta, la sangre de nuestros compatriotas, que ha corrido a torrentes, la orfandad de

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> *Ibidem.*

tantas familias, y el sacudimiento terrible que experimentamos, nada disminuye ni nuestros derechos ni nuestra justicia.<sup>55</sup>

Sin embargo, de la misma manera, hizo una apelación a la sensatez, llamando a la unidad nacional para terminar el conflicto en términos razonables y honrados para el país:

La Providencia nos ha sometido a una prueba que es decisiva en todos los pueblos, y exige de nosotros a un tiempo valor y constancia, prudencia y humildad. Hacer que prevalezcan en esta lucha encarnizada los sentimientos de un orgullo insensato, y acaso los pretextos de un partido político, es provocar la ira del cielo; someterse a una paz, cualquiera que sea, no asegurando el bien verdadero de la Patria para lo presente y para lo futuro y sin salvar, sobre todo, el honor, sin el cual no puede haber nacionalidad, es degradar nuestro nombre, preparar nuevas guerras y hacerla indigna del aprecio y respeto de las naciones civilizadas... Busquemos el medio y no olvidando ni los indisputables derechos que tenemos sobre nuestro territorio, ni lo que se debe a los que derraman con profusión su sangre en defensa de la Patria, procuremos con un esfuerzo unánime hacernos superiores a nosotros mismos, y dignos de la estimación del mundo.<sup>56</sup>

Por lo demás, reiteró desde su primera intervención sus principales conceptos acerca del gobierno, mismos que constituyen un importante testimonio de su pensamiento político:

Muy pocos días serán los de mi administración... mi gobierno... sólo será un gobierno constitucional, sujeto en todo a las leyes de la República... El Gobierno tendrá la firmeza y el poder que le da la Constitución... jamás buscará aquella energía mal entendida que no puede ejercerse sino con la violencia y la usurpación de los otros poderes... respetará y protegerá mi administración los derechos y los intereses públicos de todas las clases... La religión, su culto y sus ministros serán objeto de especial protección.<sup>57</sup>

En su primera gestión al frente de nuestra primera magistratura, Peña y Peña consiguió —en apenas un mes— restablecer el gobierno federal, reorganizándolo en la ciudad de Querétaro, desarticular el levantamiento del general Paredes y Arrillaga, así como el del gobernador de San Luis Poto-

<sup>55</sup> *Ibidem.*

<sup>56</sup> *Ibidem.*

<sup>57</sup> *Ibidem.*

sí, pactar una tregua con los norteamericanos para iniciar conversaciones diplomáticas y reunir un Congreso Nacional que se instaló en el mes de noviembre.

El Congreso reunido en Querétaro, en su sesión del 11 de noviembre, relevó a Manuel de la Peña de la presidencia -que le fue confiada a Pedro María Anaya-, expresándole de manera especial -a pesar del difícil clima político que prevalecía- un “voto de gratitud” por “encargarse del Gobierno y conservar el centro legal de unión después de la pérdida de la capital de la República”. Incluso el presidente del Congreso, Francisco Elorriaga, reconoció cómo De la Peña había “conservado en medio de sus borrascas y de esa sociedad que se caía a pedazos, el único y débil resto que le quedaba de su organización política”.<sup>58</sup>

Durante el breve gobierno del general Anaya, Peña y Peña fungió como una especie de ministro universal, encargado de las carteras del Interior, del Exterior y de Policía. Sin embargo, apenas el 8 de enero de 1848 debió volverse a encargar de la presidencia con carácter de provisional, hasta el mes de mayo, en que fue electo en calidad de interino.

Desde su primera gestión presidencial, Manuel de la Peña y Peña debió ponderar las funestas consecuencias personales que habrían de seguirse al aceptar un encargo condenado, o bien al fracaso o de plano a la más acerba de las críticas. En ese sentido, Machorro observó que “subió a la Presidencia como quien escala un calvario”, realizando un “acto de sublime abnegación”, “un acto heroico de responsabilidad inmensa”, “sin pestañear ante los probables veredictos condenatorios del futuro”.<sup>59</sup>

Al retomar la presidencia en 1848, en buena medida gracias a la reorganización del gobierno que había conseguido durante su primer mandato, proyectando la imagen de regularización de la administración y de relativo orden y unidad, volvió a impulsar, esta vez de manera definitiva, las conversaciones de paz.

Para la negociación de la paz con los Estados Unidos, el gobierno mexicano comisionó a Bernardo Couto, a Luis G. Cuevas y Miguel Atriestán, designando como ministro de Relaciones, encargado del despacho de las demás carteras, a Luis de la Rosa.

La embajada mexicana se reunió durante el mes de enero con el representante del gobierno norteamericano Nicolás P. Trist, en medio de un di-

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Machorro, *Don Manuel de la Peña...*, *op. cit.*, *supra* nota 1.

fácil ambiente político propiciado por las diferentes opiniones respecto de la paz.<sup>60</sup>

En efecto, aunque los moderados –tanto conservadores como liberales– comprendían que no había otra salida más que la negociación de un gravoso tratado de paz, un prestigioso grupo de liberales como Otero, Lafragua, Rejón, Gómez Farías y Riva Palacio, se oponían categóricamente a toda negociación, proponiendo inclusive la organización de una defensa a través de guerrillas.

Con el paso del tiempo y más allá de las disputas de entonces –y de los olvidos de hoy– algunos de los mismos partidarios de la guerra llegaron a reconocer el mérito de la administración encabezada por Peña y Peña. En dicho sentido es reveladora –por ejemplo– una carta dirigida por José María Lafragua a Manuel de la Peña en la que le hacía como “ingenua confesión” la declaración de que “con la misma lealtad con que opiné por la guerra, opino hoy por la paz”.<sup>61</sup>

Una adecuada revaloración de las gestiones diplomáticas del gobierno de Peña y Peña debe hacerse a la luz de las pretensiones de los invasores. Hoy sabemos, gracias a la conservación del *Diario del Presidente Polk*, que las condiciones originales que se exigían para desocupar el país eran muy superiores a las que finalmente consiguieron. El presidente de los Estados Unidos había instruido expresamente “que se tomara todo México”, aceptando, en el peor de los casos, la conservación de todos sus puertos, la imposición de contribuciones a los conquistados y la obtención de derechos sobre el istmo de Tehuantepec.<sup>62</sup> La voracidad norteamericana fue acotada gracias a la labor, hábil y digna, aunque también realista y flexible, de los negociadores comisionados por Peña y Peña, así como merced a las propias intervenciones de este último.

El tratado finalmente suscrito fue –dentro de las circunstancias en que fue firmado– relativamente benévolo, hasta el punto de que el presidente Polk consideró que los trabajos del negociador estadounidense Nicolás P. Trist habían sido “chapucentes y sin habilidad”.<sup>63</sup> Incluso al mandar el referido documento al Congreso, Polk recomendó que no fuera aprobado. Más aún, dentro del Senado estadounidense, el congresista W.T. Sherman se opuso

<sup>60</sup> Cfr. Sobarzo, *Deber y conciencia...*, op. cit., supra nota 46.

<sup>61</sup> Apud. Pampillo, *Manuel de la Peña...*, cit.

<sup>62</sup> Polk, James Knox, *Diario del Presidente Polk 1845-1849*, trad. de Luis Cabrera, México, Antigua Librería Robredo, 1948.

<sup>63</sup> *Idem*.

tajantemente a su ratificación, considerando que “es justamente el Tratado que México nos hubiera impuesto si hubiera sido el conquistador”.<sup>64</sup>

Más allá de las perspectivas y apreciaciones que se hicieron y puedan hacerse sobre el Tratado de Guadalupe Hidalgo, vale la pena destacar que sus términos fueron fundamentalmente los siguientes: a) fin de las hostilidades, b) evacuación de las tropas norteamericanas, c) cesación del bloqueo sobre los puertos mexicanos, d) establecimiento de la nueva frontera a tres leguas frente a la desembocadura del Río Grande, perdiéndose así Texas, Nuevo México y Alta California, y e) pago a cargo del gobierno de los Estados Unidos, de cualquier reclamación hecha por sus ciudadanos contra el gobierno de México, así como indemnización por 15 millones de pesos a favor de México.<sup>65</sup>

En realidad se trataba de unos términos decorosos para México, que inclusive recibía una indemnización, lo que suponía el reconocimiento –conforme a la práctica del derecho internacional– de la justicia de su causa. Además, a pesar de la enorme pérdida territorial que significaba, dadas las condiciones prevalecientes en el país –invadido, bloqueado, ocupado, vencido, desunido y sin recursos– y las pretensiones originales de los norteamericanos, constituía en realidad un acuerdo de paz aceptable.

Como observara el propio Peña y Peña, recordando su intervención al frente del Ministerio de Relaciones tres años atrás: “Si el tratado se hubiese celebrado en 1845, como lo deseábamos, otra sería nuestra suerte y otras nuestras ventajas: lo que ha ocurrido posteriormente no es culpa nuestra”.<sup>66</sup>

El Tratado de Guadalupe Hidalgo fue firmado el 2 de febrero de 1848, siendo ratificado en marzo por los Estados Unidos y en mayo por el Congreso mexicano.

Al presentar el Tratado a la consideración del Congreso, De la Peña pronunció un *Manifiesto a la Nación*, en el que se expresó de la siguiente manera:

<sup>64</sup> Pampillo, *op. ult. cit.*

<sup>65</sup> Cfr. *Tratado de Paz, Amistad, Límites y Arreglo Definitivo entre la República Mexicana y los Estados Unidos de América*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1848. Véase también Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *Algunos Documentos sobre el Tratado de Guadalupe y la Situación de México durante la Invasión Americana*, prólogo de Antonio de la Peña y Reyes, México, SRE, 1930, y *El Tratado Guadalupe Hidalgo ciento cincuenta años después*, en Estudios, México, núms. 50 y 51, 1997-1998.

<sup>66</sup> *Colección...*, *op. cit.*

No se puede condenar la negociación por no haberse disminuido la pérdida de territorio... y quizá merecerá elogio por haberse conseguido que las primeras pretensiones no se hayan exagerado más, pérdida ya la capital y desorganizado el ejército. Los territorios que se han cedido por el Tratado no se pierden por la suma de 15 millones de pesos, sino por recobrar nuestros puertos y ciudades invadidas, por la cesación definitiva de toda clase de males, de todo género de horrores; por consolar a multitud de familias, que abandonando su casas y giros, están ya sufriendo, o expuestas a sufrir, la mendicidad; y, en fin, por aprovechar la ocasión que nos presenta la Providencia de organizar regularmente un pueblo que no ha cesado de sufrir durante el largo periodo de treinta y siete años... quitémonos el velo que nos ha impedido ver la realidad de las cosas; y esperemos que la paz derrame sobre nosotros todos los bienes que hemos deseado.<sup>67</sup>

Posteriormente a la firma del Tratado y a su presentación ante el Congreso y como un voto de confianza y refrendo de la gratitud del país para con su persona, el 14 de mayo don Manuel de la Peña y Peña fue confirmado en la presidencia, siendo electo para la misma con el carácter de interino.

Más allá de los enconados ánimos que suscitó la firma del Tratado, conviene destacar el reconocimiento expreso que se hizo de la gestión de Peña y Peña y que le expresara el Congreso, a través de su presidente, de la siguiente manera:

La elección que la Cámara de representantes ha hecho en la persona de V.E. para Presidente Interino de la República, representa un testimonio de la ilimitada confianza con que libra sus destinos a la capacidad, patriotismo y sanas intenciones de V.E. en los momentos más críticos.<sup>68</sup>

Con motivo de la entrega del poder de Peña y Peña al nuevo presidente constitucional José Joaquín de Herrera, quien ejercería el Ejecutivo Federal hasta 1851, éste último dijo en su discurso de toma de posesión:

Tiempo es ya, después de tantos y tan dolorosos padecimientos, resultado de la discordia civil, que corriendo un denso velo a lo pasado, trabajemos todos unidos en hacer a la Nación próspera y feliz para lo futuro.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> *Algunos Documentos...*, cit.

<sup>68</sup> *Idem*.

<sup>69</sup> *Idem*.

Lamentablemente, como bien sabemos, la historia de nuestro país se desarrolló –y escribió– en términos muy distintos. La guerra de la Reforma, la invasión francesa, el establecimiento del Segundo Imperio, las dictaduras constitucionales, la Revolución y el sistema político mexicano, marcaron nuestros destinos con el sello de las discordias, las rebeliones, el autoritarismo y la exclusión de los adversarios políticos.

Y dentro de dicha historia, no cabía por supuesto la memoria de quien sacrificó su persona para conservar a la nación en sus momentos más adversos.

Quizás algún día se pueda reconocer que la Independencia de México, que inició un cura y consumó un militar, en realidad fue preservada –a un costo altísimo, si se quiere– por un jurista.

En la guerra de 1847-1848 se perdió la mitad de nuestro territorio, pero se mantuvo la independencia de un país conquistado, ocupado y desunido, que estuvo en peligro real de perder para siempre su soberanía. En todo caso, como observó Eulalio María Ortega, don Manuel de la Peña siempre gozó de una enorme satisfacción personal, política y espiritual: “Su conciencia le decía que había dado uno de los ejemplos más nobles de cumplimiento del deber en un hombre público, el de comprometer la propia reputación en obsequio del bien común”.<sup>70</sup>

<sup>70</sup> Ortega, Eulalio María, *Biografía del señor Manuel de la Peña y Peña*, s.p.i. apud Chelminsky, *Don Manuel...*, cit., *supra* nota 1.