

EL SEGURO DE DEPOSITO UNA IDEA BUENA, MAL DESARROLLADA

Carlos Mario Giraldo

1. INTRODUCCION

La expedición de la Resolución N° 1 de 1988 a través de la cual la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras organiza, con base en facultades que le otorgó la Ley 117 de 1985, el Seguro de Depósito, ha generado una amplia polémica nacional. En diferentes círculos económicos, gremiales, periodísticos y jurídicos se vienen cuestionando muchos de sus aspectos, poniendo en tela de juicio su conveniencia, constitucionalidad, equidad y aun, la verdadera intención gubernamental al estructurarlo. A esta polémica ha venido a sumarse la providencia de Estado en la que se decretó la suspensión provisional de varios artículos de la resolución y que será recurrida por el gobierno que interpondrá el recurso de súplica, tratando así, de preservar la integridad de esta medida. Hacia el final de este Art. examinaremos los efectos de esta providencia.

De acuerdo con el Art. 1º de la Resolución, el Seguro de Depósito tiene por objeto garantizar las acreencias constituidas a cargo de instituciones financieras inscritas en el Fondo de Garantías. No se trata de una novedosa idea sino de la adopción legal en nuestro país de un mecanismo de protección a la totalidad del sistema financiero, instrumento ampliamente utilizado en otros países y cuyo antecedente más cercano e interesante lo constituye la experiencia norteamericana, razón por la cual le dedicaremos un aparte de este artículo.

2. EL FDIC NORTEAMERICANO-IMPORTANTE ANTECEDENTE

La gran depresión económica de los años 30 en los Estados Unidos produjo como principal efecto el peor pánico financiero de toda su historia, en el que la mitad de los bancos del país cerraron sus puertas antes del verano de 1933, con una parálisis de todo el sistema productivo que generó finalmente, un desempleo del 21.9% (casi 15 millones de trabajadores).

El Presidente Roosevelt asumió el poder bajo este oscuro panorama económico y social y adoptó una serie de medidas que se conocen en conjunto como el "New Deal", y que finalmente, sentarían las bases de una sorprendente recuperación económica.

Roosevelt comprendió que el principal problema radicaba en la crisis bancaria nacional y la fuga de los depósitos en oro que estaba produciéndose hacia Europa. Inmediatamente tomó una serie de determinaciones de emergencia, entre las cuales se destacan el cierre temporal de la banca; la inyección de fondos federales a los bancos más débiles; el nombramiento de administradores especiales para los bancos cerrados, con potestad de reabrirlos o liquidarlos; el estricto control a la exportación del oro y finalmente, la emisión de títulos de la reserva federal destinados a capitalizar el sistema, mediante la compra de acciones preferenciales emitidas por los bancos.

Todas estas soluciones de emergencia no lograron, sin embargo, restaurar la confianza pública en el sistema bancario nacional, presupuesto necesario para su fortalecimiento futuro. Esta finalidad solamente se obtuvo con la creación, a través de la Ley Bancaria de 1933, del FDIC Federal Deposit Insurance Corporation o Instituto Federal para el aseguramiento de depósitos bancarios. Comenzó este sistema de garantía federal, protegiendo depósitos hasta US \$ 2.500 por ahorrador. El capital inicial para su instalación provino del Tesoro Federal, complementado con modestas primas provistas por las entidades financieras aseguradas. Se trata de un sistema de voluntaria afiliación, aunque en la práctica cualquier banco que pretenda ser competitivo en la obtención del ahorro privado, se ve compelido a recurrir a este seguro (1/).

Actualmente, como contraprestación a las primas pagadas exclusivamente por las entidades financieras, el FDIC asegura depósitos hasta US \$ 100.000 por depositante, sumando para efecto de establecer este límite, las diferentes cuentas que tenga en el banco. Esta restricción sin embargo, no ha conducido a que los grandes ahorradores sufran frecuentes pérdidas en los eventos de liquidación de entidades

- 1/ Solamente un 3.0% de los bancos que poseen el 0.2% de los depósitos no pertenecen al FDIC, aspecto que le ha otorgado a esta institución, no solamente una gran solidez económica, sino también una posición de veto en la creación de todo banco.

financieras. Normalmente el FDIC financia la fusión de la institución afectada con otra de gran solidez, otorgando un subsidio especial a la segunda y protegiendo por igual a los grandes depositantes. Este tratamiento es el que ordinariamente se provee a los bancos grandes y el mecanismo normal, consistente en la liquidación del banco y el pago de todos los depósitos inferiores a los US \$ 100.000, solamente se ha reservado para los bancos pequeños, por considerar que su efecto es menos nocivo para el conjunto de la economía.

El resultado del sistema, luego de 55 años de experiencia, ha sido bastante positivo. En ese período, 568 bancos han recibido la ayuda de esta institución y más de 4 millones de depositantes han recibido 6.2 billones de dólares. A pesar de estos pagos, la situación financiera del FDIC es muy sólida, pues un alto porcentaje de los dineros desembolsados los recupera una vez realizados los activos de los bancos de liquidación. Contrasta su pérdida neta de US \$ 301 millones en 50 años de continuos procesos de liquidación, con los solos ingresos de US \$ 868 millones que durante 1986 le reportaron los intereses de sus reservas.

Aún este sistema no se ha podido abstraer de crecientes cuestionamientos por parte de sus críticos. El hecho de que en la práctica se estén cubriendo todos los depósitos, aún los que exceden los US \$ 100.000, ha reducido las medidas de seguridad y prudencia en la administración de los bancos y la fiscalización que normalmente ejercen los principales ahorradores sobre su manejo, viene desapareciendo. Se observa también una preocupante reducción en los índices de capital de las entidades financieras. Esto ha conducido a que se recomiende la adopción de primas diferenciales mayores para aquellas entidades que ofrecen mayor riesgo para el FDIC y a forzar a los bancos a obtener seguros privados simultáneos, para que de esta manera exista una mejor fiscalización. Se viene criticando igualmente el enorme beneficio que reportan los grandes ahorradores que se han convertido en beneficiarios principales de un sistema ideado para proteger al pequeño y mediano depositante.

No cabe duda alguna de que si en algún momento las reservas del FDIC resultaran insuficientes para cumplir con sus obligaciones, el Tesoro Federal entraría a respaldarlo, en defensa de la confianza general del sistema en su conjunto.

Los únicos perdedores en estas operaciones han sido los accionistas y los administradores de los bancos absorbidos por otros o liquidados. Actualmente más de 14.000 bancos de todo el país se encuentran bajo la protección del FDIC.

3. ORIGEN HISTORICO DEL SISTEMA DE SEGURO DE DEPOSITO EN COLOMBIA.

El sistema financiero colombiano, insuficiente de por sí para acometer sus responsabilidades como motor de la economía y la producción, se enfrentó, sin estar preparado para ello, a una situación

depresiva de la economía a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. Su endeble composición patrimonial resultó impotente para resistir las dificultades coyunturales y fué necesaria la participación del Estado para evitar un resquebrajamiento mayor en todo el sistema financiero y el desmoronamiento de la confianza pública. Como consecuencia de ello, el Estado actualmente tiene una participación mayoritaria en el sistema, controlando cerca de un 80.0% de los activos totales de las entidades financieras.

Ante la crisis de 1982, agravada por la inexistencia de un sistema de Seguro de Depósito y por las deficiencias que para las circunstancias apremiantes presentaba el procedimiento liquidatorio ordinario establecido por la Ley 45 de 1923, fue necesario recurrir a medidas de emergencia que evitaran el colapso de todo el sistema.

Con la expedición del Decreto 2527 de 1982 y de varias resoluciones de la Junta Monetaria se establecieron líneas de crédito para adelantar, a través del Banco Popular, operaciones de préstamo, descuento, anticipo y compra de acreencias de los depositantes afectados. Se permitió otorgar anticipos o adquirir acreencias hasta un límite de \$ 200.000 a cuentacorrentista y ahorradores y \$ 100.000 a titulares en general, de diferentes títulos valores. Adicionalmente se concedieron créditos cuyo monto equivalía a un porcentaje del excedente de las acreencias no cubiertas, porcentajes que varían según fuera el monto de la misma, con un límite máximo de \$ 5 millones. Correspondía luego al Banco Popular, entidad que actuaba como mandataria en todas estas operaciones, hacerse presente con las acreencias adquiridas en los procesos liquidatorios.

Razón tienen quienes han considerado éste como una especie de Seguro de Depósito reconocido por el Estado, sin costo alguno para el ahorrador aunque limitado por su monto, pues el ahorrador recibía parte del importe de sus acreencias sin necesidad de esperar el resultado del proceso liquidatorio. Otros críticos lo califican como un verdadero proceso de socialización de las pérdidas de las instituciones financieras y privatización de las utilidades.

A pesar de que la economía ha mantenido un satisfactorio ritmo de crecimiento durante los últimos años, prevalecen en el sistema financiero muchas de las situaciones que, combinadas con un comportamiento depresivo de la producción, generaron la crisis pasada. Persiste un crecimiento constante en las deudas de dudoso recaudo, combinado con una baja rentabilidad del sistema bancario y unos índices de capitalización insuficientes, solamente estimulados por el Fondo de Capitalización de Entidades Financieras. A ello se suma la política monetaria que ha hecho énfasis en el aumento de los encajes con el fin de reducir el circulante.

Todo esto indica la necesaria introducción de instrumentos de control más estrictos que prevengan una crisis similar a la de 1982 o aún de mayores proporciones. Este es el marco económico que dió origen a la creación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y a la posterior regulación del Seguro de Depósito.

4. EL FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS

La Ley 117 de Diciembre 20 de 1985 creó el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras cuyo objetivo general es la protección de la confianza de los depositantes y acreedores en las instituciones financieras inscritas en él.

Entre sus objetivos específicos está contemplado el de "Organizar y desarrollar el sistema de seguro de depósito y, como complemento de aquel, el de compra de obligaciones a cargo de las instituciones inscritas en liquidación o el de financiamiento a los ahorradores de las mismas, facultad que fue concedida a su Junta Directiva".

El Art. 10º de la Ley 117 estableció los principios que constituyen el marco legal dentro del cual puede obrar la Junta Directiva del Fondo para el establecimiento y regulación del Seguro de Depósito. Estos parámetros son los siguientes:

- a. La Junta Directiva tiene potestad para definir el tope máximo de la garantía, sin que se pueda responder por más del 75.0% de los depósitos.
- b. Las primas deben establecerse de manera diferencial, atendiendo a los indicadores financieros y de solvencia de las entidades inscritas. Este criterio fué olvidado en la regulación adoptada por la Resolución 1/88, en la cual las primas para todas las entidades son las mismas.
- c. Debe dejarse en suspenso el reembolso de los depósitos de personas o entidades que hayan tenido responsabilidad en el quebrantamiento de la entidad financiera, hasta tanto judicialmente no se defina esta participación.
- d. Se establece un límite máximo para las primas a cargo de las entidades financieras equivalente al 0.5/1000 del monto de los depósitos.

Esta limitación legal es tal vez el principal motivo que ha impulsado a la Junta Directiva a fijar buena parte de la carga de la prima en el ahorrador, al considerar que con este tope legal no se lograrían recoger los recursos que actualmente se requieren para el funcionamiento del seguro de depósitos.

El Art. 10º, literal (e), es el que establece este tope máximo para las primas a cargo de las entidades financieras. Curiosamente, no menciona la posibilidad de que éstas puedan demandarse del

ahorrador o depositante. Una interpretación lógica de la disposición nos lleva a concluir que el espíritu de la norma es el de establecer la obligación de proveer los recursos exclusivamente en las instituciones financieras, por ser éstas las entidades cuya obligación se pretende garantizar. Es ésta la razón por la cual la norma no menciona límite alguno para las primas de los ahorradores, simplemente porque éstos no son sujeto pasivo de obligación.

Cuando la Resolución N° 1 de la Junta del Fondo establece una prima al ahorrador y a los depositantes en general, es muy posible que esté excediendo el marco legal que le fija la Ley 117 de 1988. Este será, indudablemente uno de los puntos de mayor controversia legal que genera la medida y con relación al cual, el Consejo de Estado ya realizó su primer pronunciamiento.

5. EL SISTEMA DE SEGURO DE DEPOSITOS ADOPTADO PARA COLOMBIA

La Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con base en la Ley 117 de 1985, dictó la Resolución N° 1 de 1988, a través de la cual se organiza el Seguro de Depósitos. Esta disposición entró a regir a partir del 1° de Julio de 1988 y está destinada a proteger los dineros del público en establecimientos financieros, con montos inferiores a \$ 50 millones.

A. Principales Aspectos del Seguro. Obligados a Tomar Seguro

Están obligados a tomar este seguro las entidades financieras inscritas en el Fondo 1/ y los titulares de depósitos de ahorro comunes y a término, de cuentas de ahorro, CDT, depósitos a término, títulos de capitalización, y en general, de otro tipo de depósitos. En general, quedan incluidos todos los ahorradores del mercado financiero con la excepción lógica de los titulares de activos que son objeto de operaciones de fiducia.

Prima de Seguros.

La prima será pagada conjuntamente por la entidad financiera y el ahorrador, pero en una proporción muy diferentes.

Las entidades financieras pagarán, en su mayoría, una prima anual de un medio del uno por mil (0.5/1000) del total de los pasivos a su cargo, salvo las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y el BCH con relación a algunos de sus pasivos, entidades que pagarán el 0.3/1000.

1/ Se encuentran actualmente inscritos en el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras 26 bancos, 20 Corporaciones Financieras, 10 Corporaciones de Ahorro y Vivienda, 28 Compañías de Financiamiento Comercial y 9 Compañías de Capitalización.

Los titulares de la mayoría de las modalidades de depósitos deberán pagar una prima anual del 0.5/500 (el medio por ciento) sobre el total de lo ahorrado o lo poseído en cédulas de capitalización.

Los titulares de depósitos a término en bancos comerciales, certificados en UPAC en Corporaciones o en el BCH y de títulos emitidos por las compañías de financiamiento comercial, deberán pagar una prima anual del 0.75/100. Cuando se trata de créditos entre instituciones financieras, la prima será del 0.5/100 anual sobre su monto.

No habrá lugar al cobro de prima para los depósitos cuyo saldo no supere los \$ 50 mil, aunque estarán, en todo caso, cubiertos por el amparo.

Forma de Cobro de la Prima

En general, éstas serán cobradas por las entidades financieras en nombre del Fondo, por trimestres anticipados, con cargo a rendimientos financieros o al saldo, en caso de depósitos no remunerados.

La manera como se ha establecido la obligación de proveer las Primas para el financiamiento del seguro ha sido tal vez el punto más álgido de polémica.

Algunos comentaristas han cuestionado la inoportunidad de fijarle un gravamen adicional al ahorro y han avisado la posibilidad de que se genere otro pánico financiero que aleje al cuentacorrente y al ahorrador de las entidades financieras; éstas aún están en proceso de recuperación luego del retiro masivo de dineros, casi \$ 60 mil millones, originado a raíz de las medidas tributarias de finales de 1987.

Establecer la principal carga en cabeza del ahorrador contraviene los principios generales de responsabilidad civil, pues finalmente el seguro de depósito está garantizando el cumplimiento de obligaciones propias de la entidad financiera. Esta es la que está obteniendo un beneficio con el dinero depositado, especialmente cuando se trata de depósitos en cuenta corriente que no generan interés alguno. Escapa a toda lógica que corresponda al depositante el gravamen de subvencionar una garantía de pago de su dinero.

Si bien es cierto que establecer una parte de la obligación a cargo del cliente choca contra principios lógicos y jurídicos, desconcierta todavía más la gran desproporción establecida en las obligaciones de unos y otros. Corresponde al depositante un pago diez veces mayor que el de la entidad financiera. Cálculos iniciales entregados por la Asociación Bancaria indican que durante el primer año de vigencia, el Fondo de Garantías recibirá por este concepto

\$ 1.200 millones de las Entidades Financieras y \$ 12.000 millones de los ahorradores, todo con el fin de que les garanticen la seguridad de su dinero.

Monto Asegurado

El monto asegurado por el Fondo Nacional de Garantías es del 75.0% del total de la respectiva acreencia (incluyendo capital, corrección monetaria e intereses), en caso de producirse la liquidación administrativa de una entidad financiera. El otro 25.0% quedará pendiente del curso que tenga la liquidación final de la institución en crisis.

Las acreencias mayores de 50 millones solamente estarán amparadas hasta concurrencia de ese valor, con la excepción de los créditos entre entidades financieras, cuyo límite es de \$ 250 millones. Quedan excluidos del monto asegurado los intereses de mora a cargo de la entidad financiera en liquidación.

Inversión de los Dineros del Fondo.

La resolución prevé que el Fondo destinará los recursos recaudados, en primer lugar, a "atender los pasivos a su cargo", sin distinguir si pueden destinarse a los pasivos adquiridos en el pasado en el salvamento del sector financiero.

Este es otro aspecto que debe analizarse con cuidado, pues indica el propósito que se persigue con el recaudo de las primas. Ellas estarán destinadas a cubrir los pasivos adquiridos por el Fondo en el proceso de saneamiento del sector financiero, lo que desvirtúa el espíritu del sistema que debe ser el de formar unas reservas sólidas para enfrentar situaciones futuras de debilidad en las entidades financieras.

Durante el segundo semestre de 1988 se estima que se recaudarán cerca de \$ 7 mil millones, monto que corresponde al déficit que el Fondo de Garantías tiene como resultado de provisiones que la Superintendencia Bancaria le ordenó efectuar en el balance correspondiente al ejercicio de 1987, a raíz de los desembolsos que realizó para la recuperación de los Bancos del Comercio, los Trabajadores, Tequendama y de Colombia. La urgencia para atender esos compromisos irá en desmedro de la seguridad de unos ahorradores ya de por sí perjudicados al tener que aportar unas primas que de lógica no deberían corresponderles.

La prioridad establecida por la Resolución N° 1 amenaza con arruinar el sano espíritu que entraña la creación del seguro de depósito, pues todo el sistema tendrá que dedicar varios años de recaudo al cubrimiento de pasivos pasados, especialmente si se considera el alto endeudamiento del Fondo con el Fondo Nacional del Café y con el Banco de la República, a quienes debe cerca de \$ 90 mil millones.

La Resolución establece que cuando el Fondo haya cubierto los pasivos a su cargo, deberá constituir reservas apropiadas para atender los riesgos de sus costos administrativos. Estas reservas deberán ser invertidas en los títulos que señale su Junta Directiva.

Una vez cumplidos estos objetivos, está prevista una disminución de las primas a cargo de los ahorradores, teniendo en cuenta el grado de riesgo de las entidades inscritas y sus indicadores financieros. No se realiza desde un principio en el establecimiento originado de las primas, tal como lo indica la Ley 117 en el marco legal que le fija al fondo.

Observaciones y Comentarios Finales

Existe consenso acerca de la necesidad apremiante de contar con un sistema de seguro de depósito, especialmente cuando los antecedentes indican con claridad su utilidad. Sin embargo, hay coincidencia de criterios sobre la inconveniencia y posible ilegalidad de la regulación adoptada para el mismo, originada más en una concepción de índole fiscalista que en un planeamiento serio y futurista que garantice solidez al sistema financiero.

Cabe preguntar si realmente se trata de un seguro dirigido a la protección del pequeño y mediano ahorrador?. Es curioso observar como el monto máximo asegurable, es decir \$ 50 millones, es superior al norteamericano que equivale más o menos a \$ 30 millones. Allí, tal como se vió en este Art., se trata de un seguro voluntario, cuya prima corre por cuenta exclusiva de la entidad financiera. Tal vez la razón por la cual se adoptó un monto tan alto es una de índole fiscalista pues obviamente en estos niveles se cancelan primas que contribuyen a un importante recaudo destinado a la cancelación de pasivos pasados.

El gravamen establecido, analizado desde un punto de vista de oportunidad económica, no parece ser el más conveniente ante la contracción actual de ahorro y resulta contradictorio con la política gubernamental de exigir un control en las altas tasas de interés. Probablemente muchas entidades optarán por asumir los costos totales de la prima como mecanismo de competencia por el ahorro, decisión que finalmente se trasladará en mayores intereses del dinero otorgado en préstamo, consecuencia lógica del aumento en el costo de captación.

Una de las preguntas obligadas que gravitan sobre el tema versa sobre la constitucionalidad de la medida. Es discutible su conformidad con el Art. 43 de la Constitución Nacional, según el cual en tiempo de paz, solamente al Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales les es permitido imponer contribuciones. Serán las primas obligatorias para los ahorradores una especie de tributación impuesta, no por el Congreso de la República, sino directamente por la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Es necesario inicialmente establecer si se trata de una contribución de las prohibidas por la Constitución Nacional. Es posible argüir su similitud con una tasa, tributo éste, caracterizado por la prestación de un servicio público individualizado hacia el sujeto pasivo, que en este caso sería el ahorrador mismo. Si llega a asimilarse con tal, podría tratarse de una imposición inconstitucional, pues la Ley 117 de 1985 que creó el Fondo lo autoriza para establecer primas a las entidades financieras con un límite, pero no menciona esta misma potestad con relación a los ahorradores del sistema financiero.

Suspensión Provisional de algunos Artículos de la Resolución 1/88

El Consejo de Estado, con ponencia del doctor José Ignacio Narváez García, suspendió provisionalmente los efectos de algunos Arts. de la Resolución 01 de 1988.

La demanda que dio lugar a la providencia se fundamentó en que la Junta Directiva del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras había invadido la órbita constitucional exclusiva del Presidente para reglamentar las leyes, y además, había excedido las facultades que expresamente le otorgó la Ley 117/85.

Esta fue admitida y el Magistrado Sustanciador decretó la suspensión provisional de aquellos Arts. que establecen la obligación para los ahorradores de contribuir en el pago de las primas del seguro de depósito.

Por su parte, el Gobierno ha interpuesto el recurso de súplica, razón por la cual, será preciso esperar el fallo definitivo que confirma la decisión inicial. Aún después de producido, la legalidad de la medida dependerá finalmente de la sentencia final en la que se resuelva sobre las pretensiones de nulidad que plantea la demanda.

.....◇.....

Estando en imprenta este Art. sobre el Seguro de Depósito, el Consejo de Estado profirió una providencia el día 13 de Octubre, confirmando la suspensión provisional de algunos Arts. dispuesta por el consejero ponente Miguel Angel Narváez. De esta manera ratifica el auto que admitió la demanda y ordenó la suspensión provisional de algunas disposiciones de la Resolución 001 y que había sido suPLICADA ante el Consejo de Estado por el Fondo de Garantías.

Los principales aspectos que es necesario destacar a partir de esta providencia son los siguientes:

1. La suspensión provisional de estos Arts. de la Resolución estará en firme a partir del momento en que quede ejecutoriado el auto que así lo dispone, cesando la obligación de los particulares

de asumir el pago de las primas que les fueron fijadas. En todo caso, es necesario esperar la decisión definitiva que se profiera en la Acción de Nulidad instaurada en contra de la Resolución.

2. Permanece vigente la obligación a cargo de las instituciones financieras inscritas en el Fondo de Garantías de continuar pagando la prima que les corresponde. Existe inquietud por la situación de liquidez y solidez futura del Fondo que pierde su principal fuente de sus recursos que era la de los ahorradores y depositantes. Posiblemente, mientras se aprueba una solución legislativa, corresponda al Estado cubrir, con cargo a recursos de emisión, los riesgos que se sucedan.

3. Queda suspendida provisionalmente la facultad que se otorgaba al Fondo de Garantías de disponer del valor de las primas de los seguros para atender los pasivos a su cargo.

4. Existe una importante controversia jurídica sobre la obligación de restituir recursos, que por más de 1900 millones de pesos, recaudó el Fondo por concepto de primas correspondientes a los particulares. Esta solamente se resolverá en el momento en que se presente la sentencia definitiva y depende de los efectos que se le concedan a la nulidad de los Arts. impugnados de la resolución.

Conocida esta providencia, el Gobierno Nacional anunció que pondrá a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley para reestablecer el cobro de primas a los ahorradores y titulares de cuentas corrientes en las instituciones.

Considerando las autoridades que es imposible continuar recurriendo a la emisión para el salvamento de la banca y necesariamente tendrá que obtener fuentes de financiación privada para el mismo.

* ★ *

A pesar de los errores cometidos en la estructuración de este seguro e independientemente de la decisión final que sobre su legalidad adopte el Consejo de Estado, su enorme importancia hace necesario que se plantee una concertación entre el gobierno y el sistema financiero dirigida a hacer posible su aplicación, una vez le sean introducidos los correctivos de rigor. El gobierno debe comprender que no podrá obtener del ahorrador el pago de toda operación de salvamento del sistema financiero acometida en el pasado y que es prioritario propender hacia la formación de unas reservas que protejan la solidez de la banca y la confianza pública en su solvencia.